

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A PARCERIA ESTRATÉGICA UNIÃO EUROPEIA-CHINA

Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa
para obtenção do grau de doutor em Ciência Política e Relações Internacionais

por

Arnaldo Manuel Abrantes Gonçalves

INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

Outubro de 2011



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A PARCERIA ESTRATÉGICA UNIÃO EUROPEIA-CHINA

Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa
para obtenção do grau de doutor em Ciência Política e Relações Internacionais

por Arnaldo Manuel Abrantes Gonçalves

Sob orientação da Prof^a Doutora Carmen de Amado Mendes

INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

Outubro de 2011

ÍNDICE DA DISSERTAÇÃO

Lista de Figuras e Quadros	5
Lista de Abreviaturas	6
Abstract	9
1. Introdução	10
1.1 Definição da questão de partida. Enquadramento nos paradigmas das relações internacionais.	13
1.2 Definição do modelo de análise. Conceito central e variáveis. Hipóteses de trabalho e variáveis.	32
1.4 Estrutura da dissertação.	49
2. Revisão da bibliografia.	51
3. Quadro teórico	85
3.1 Escola da economia política internacional. Diferenciação do realismo estrutural.	85
4. Enquadramento.	120
4.1 A República Popular da China como actor global. A formulação da política Externa.	120
4.2 A União Europeia como espaço de integração económica e novo ente jurídico internacional. A Política Externa e de Segurança Comum.	147
4.3 Relações comerciais União Europeia-China.	167
4.4 Acordo de Cooperação Económica e Comercial de 1985.	173
4.5 Evolução da leitura chinesa do papel da União Europeia no plano mundial. O congelamento de relações em 1989.	174
4.6 Regulação da cooperação económica UE-China. Documentos estratégicos da Comissão de 1995 e 1998.	179
4.7 Adesão da China à Organização Mundial de Comércio. Acordo de adesão União Europeia e China.	186
4.8 Comissão Prodi. A Comunicação de 2001 e sua implementação.	189
4.9 O aprofundamento da Parceria.	191
4.10 Situação do comércio bilateral e investimento (Comissões Delors e Prodi).	198
5. A transição da Parceria Global para Estratégica (2004-2009).	208
5.1 A Comissão Barroso e a estruturação da Parceria Estratégica.	208
5.2 Comunicação da Comissão de 2006.	213
5.3 Situação da balança comercial e de investimentos UE-China (2004-2009).	222
5.4 Desenvolvimentos políticos entre 2007 e 2009. Mecanismo de Diálogo de Alto Nível Económico e Comercial. Crise nas relações bilaterais.	236
5.5 Percepções distintas na questão dos direitos humanos.	248

6. A Política Externa da China no período das reformas e as relações com os Estados Unidos e a União Europeia.	273
6.1 As relações China-Estados Unidos.	273
6.2 A visão chinesa sobre a Europa e a União Europeia: diferença de identidades e valores comuns.	295
6.3 Livro Branco da China “União Europeia”. Balanço entre expectativas e resultados.	302
6.4 Percepções actuais. Responsáveis políticos e académicos.	307
7. Diálogos sectoriais UE-China: os casos do diálogo comercial e sobre direitos de propriedade intelectual.	319
7.1. Os diálogos em geral.	319
7.2 Os diálogos comercial e sobre propriedade intelectual.	325
7.3 Os litígios UE-China no Mecanismo de Solução de Controvérsias da Organização Mundial de Comércio.	346
8. Conclusões Gerais.	355
9. Bibliografia.	361
10. Adenda	376
10.1. Actas de reuniões com académicos chineses e delegação do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China	376
10.2. Documentos internos da Comissão Europeia e do Conselho Europeu sobre os diálogos do comércio e da propriedade intelectual.	376

Lista de Figuras e Quadros

Figura I – Cronograma de Relações UE-China.

Figura II – Diálogos UE – China. Organograma dos Diálogos UE-China. Diálogo Político.

Figura III – Parceria UE – China (COM 2006).

Figura IV – Modelos de análise.

Quadro I – Modelos de análise.

Quadro II – Exportações – Importações UE15-China em milhões de euros (1998-2003).

Quadro III – Comércio da China com principais parceiros comerciais em biliões de U.S. dólares (1998-2003).

Quadro IV – Quadro de Avaliação da Relação Bilateral (2003).

Quadro V – Comércio total da UE com o Mundo e com a China (1998-2004) (milhões de euros).

Quadro VI – Comércio da China com o Mundo (mil milhões U.S. dólares) (1998-2004). Comércio total.

Quadro VII – Importações para a União Europeia (milhões de euros).

Quadro VIII – 10 Principais parceiros comerciais da China (2003).

Quadro IX – Investimento Directo Estrangeiro na China em mil milhões de U.S. dólares (1998-2003).

Quadro X – Investimento Directo da China na Europa em milhões de U.S. dólares (1993-2004).

Quadro XI – Investimento Directo da China na Europa em quota de mercado (1993-2004).

Quadro XII - COM (2006) Medidas de Política – Parceria Estratégica.

Quadro XIII- Comércio UE-China (2000-2009) (milhões de euros).

Quadro XIV - Comércio UE-Mundo (2001-2009) (milhões de euros).

Quadro XV - Fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (milhões de euros) (2006-2009).

Quadro XVI - Diálogos Sectoriais.

Quadro XVII - Perspectivas/Posturas relacionais.

Lista de abreviaturas

APC	Acordo de Parceria e Cooperação UE-China
AQSIQ	General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine of the People's Republic of China (Administração de Qualidade, Supervisão e Quarentina da RPC)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (ou Associação dos Países do Sudeste Asiático)
ASEM	Asia-Europe Meeting (ou Cimeira Europa-China)
BICCS	Brussels International China Center Studies
BM	Banco Mundial
BRIC	Iniciais de Brasil, Rússia, Índia e China, as potências emergentes
CAAS	Chinese Academy of Social Sciences (ou Academia de Ciências Sociais da China)
CDM	Clean Development Mechanism (ou Mecanismo de Desenvolvimento Limpo)
CE	Comissão Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
COM 2003 ou 2006	Comunicação da Comissão Europeia sobre a China publicada no ano indicado
DG	Direcção Geral da Comissão Europeia
DPI	Direitos de Propriedade Intelectual
DSB	Dispute Settlement Body (também Órgão de Solução de Controvérsias)
EEM	Estatuto de Economia de Mercado
ESE	Estratégia de Segurança Europeia
ETWG	Economy and Trade Working Group EU-China (ou Grupo de Trabalho sobre Economia e Comércio UE-China)
EU	European Union (também União Europeia)
EUA	Estados Unidos da América

FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	General Agreement on Trade in Services (também Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da OMC)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (também Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio)
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
ISS	Institute of Security Studies (Europa)
MFN	Most Favored Nation Clause or Treatment (também Cláusula da Nação Mais Favorecida)
MOFCOM	Ministry of Commerce of the People's Republic of China (ou Ministério do Comércio da República Popular da China)
MNERPC	Ministério dos Negócios Estrangeiros (República Popular da China)
MSD	Mecanismo de Solução de Divergências da Organização Mundial de Comércio
NATO	North Atlantic Treaty Organization (ou Organização do Tratado do Atlântico Norte)
OMC	Organização Mundial de Comércio
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organismo de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio
PCA	Partnership and Cooperation Agreement (também Acordo de Parceria e Cooperação UE-China)
PE	Parlamento Europeu
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PME	Pequenas e Médias Empresas
PRC	People's Republic of China (também República Popular da China)

PVD	Países em Vias de Desenvolvimento (também Países em Desenvolvimento)
RPC	República Popular da China
SANCO	Directorate-General for Health and Consumers (também Direcção Geral de Saúde e Protecção dos Consumidores da União Europeia)
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (também Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual da OMC)
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WTO	World Trade Organization (também Organização Mundial de Comércio)

Abstract

Esta dissertação tem como objectivo a análise das relações bilaterais entre a União Europeia e a República Popular da China na sequência do estabelecimento de relações diplomáticas em 1975, as quais evoluíram por vontade das partes para uma Parceria Estratégica e Abrangente em 2003. O autor alega que o relacionamento é forte, tem tido desenvolvimentos positivos benéficos para os dois lados, sustentando-o em declarações políticas da China e da União Europeia, na análise de vários indicadores económicos e no funcionamento do sistema internacional centrado na economia (internacional) de mercado. O autor segue na sua análise as premissas teóricas da Escola de Economia Política de Robert Gilpin que considera ter levado a visão do realismo político a um estágio de maior focagem na realidade da política internacional ditada pelo papel singular do mercado, da economia e do comércio o que tem sido reforçado pela interdependência entre os actores, a globalização económica e a cooperação. O autor considera artificial a separação entre política e economia no que respeita a uma análise consistente das relações internacionais e que só uma simbiose entre os dois prismas analíticos permite compreender o mundo tal como ele é. Incidindo a atenção na dinâmica entre os dois actores territoriais (um Estado e um ente territorial sui generis) o autor seleccionou três vectores de relacionamento bilateral, o comércio, a economia e os direitos de propriedade intelectual, como casos-tipo para comprovar o aprofundamento da Parceria Estratégica e Abrangente. Nesse sentido correu os diálogos sectoriais respectivos mostrando através de documentos internos da União os progressos realizados e a capacidade das partes ultrapassarem as suas desinteligências. Daí conclui que a Parceria UE-RPC é um caso de sucesso singular, comprovado no facto (continuado) da União ser o maior parceiro comercial da China e a RPC o segundo maior parceiro económico da União. A dissertação inclui depoimentos de investigadores, peritos e responsáveis da RPC que concorrem na avaliação positiva da relação bilateral. Conclui-se também que existem pontos a melhorar na relação, uma vez que há expectativas desproporcionadas e recíprocas dos actores que cruzam questões não resolvidas como a atribuição à China do Estatuto de Economia de Mercado, o levantamento do embargo da venda de armas, a abertura do mercado interno de serviços às empresas europeias ou a implementação plena dos pactos convencionais em matéria de direitos humanos. O autor da dissertação seguiu o sistema de referências bibliográficas da *American Psychological Association* (APA).

1. Introdução

Esta dissertação é um estudo analítico e contextual das relações bilaterais entre a União Europeia (UE) e a República Popular da China (RPC), desde o estabelecimento de relações diplomáticas em 1975 até ao fim do primeiro mandato da Comissão Barroso em 2009¹. A dissertação passa em revista o período anterior ao estabelecimento da Parceria Estratégica (2003) mas tem como objectivo essencial analisar o período que vai de 2003 a 2009 e que tem lugar sob o arco da Parceria Estratégica, designação do relacionamento assumida pela União Europeia e pela China. A dissertação visa responder à seguinte questão de partida: existe uma Parceria Estratégica global e abrangente entre a União Europeia e a China ou apenas uma relação estritamente económica? Usando uma analogia recorrente que tipo de relação têm os dois entes internacionais: uma relação marital ou um namoro ocasional?

As relações diplomáticas entre a União Europeia e a República Popular da China foram estabelecidas em Maio de 1975, na sequência da visita do Comissário Europeu Christopher Solmes à China e evoluíram em Outubro de 2003 para uma Parceria Estratégica envolvendo uma dimensão económica e comercial, mas alargando-se progressivamente a novas áreas, designadamente de segurança e cooperação política, estratégica, jurídica e judiciária e científica e tecnológica. Os dois espaços territoriais² conhecem-se, contudo, há muito. Países europeus como a Grã-Bretanha, Portugal ou a Alemanha detiveram por períodos longos (ou apenas transitórios) direitos extra-territoriais sobre parcelas do território chinês e no caso dos dois primeiros essa presença manteve-se até finais do século XX, quando Hong Kong e depois Macau transitaram para a soberania da República Popular da China. De certa forma, este legado histórico, complexo, despertou sentimentos anti-ocidentais da parte dos chineses e marcou uma postura desfavorável da China face às potências europeias, ditando a política de isolamento da República Popular nas décadas seguintes à sua fundação, em Outubro de 1949. O regime político distinto, existente na China e na maioria dos países europeus, o corpo de princípios e valores díspares, explica também que a República Popular

¹ Segue-se EU-China Special, “Chronology of EU-China Relations”, in <http://www.sonomedia.net>. Acedido em Maio de 2009.

² Adota-se esta qualificação pois, embora a China seja um país, a União Europeia é um ente jurídico internacional *sui generis*, dotado de personalidade jurídica, em que se integram, sem renunciar à sua soberania, vinte e sete Estados europeus. Cf. De Witte, Bruno, (2003). *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*. San Domenico do Fiesole, Itália: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies and Academy of European Law; Elgström, Ole e Smith, Michael, (2006). Introduction. In Elgström, Ole e Smith, Michael (Eds). *The European Union's Roles in International Politics. Concepts and Analysis*. Londres e Nova Iorque: Routledge; Daadler, I. (2001). Are the United States of Europe Heading for a Divorce?. *Survival*, 7, 3; Manners, I. (2002). Normative Power: A contradiction in Terms?. *Journal of Common Markets Studies*, 40, 2, 235-258; Rosamond, Ben. (2000). *Theories of European Integration*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, Houndmills, 98-109.

procurasse de uma forma cautelosa a reaproximação a estes países. O tempo tem consequências positivas na forma como os países (e os povos) se vêem uns aos outros e a descompressão ideológica introduzida com o fim do maoísmo possibilitou que a China se abrisse ao mundo (e à Europa).

A reaproximação bilateral iniciada em 1975 consolidou-se, não apenas no plano diplomático e do reconhecimento político, mas também no domínio das relações económicas e comerciais. Essa nova etapa de relacionamento foi possível porque os dois actores também se transformaram no seu decurso: a China, assumindo-se embora como país socialista, adoptou o capitalismo como modelo económico que chama, eufemisticamente, “socialismo de características chinesas”³; a Europa reforçou as suas hipóteses de sobrevivência como espaço político dando passos seguros para a integração económica e para uma dimensão autónoma na sua acção externa que se designa por política externa comum. Entretanto, a relação entre os dois actores políticos internacionais tornou-se mais complexa, mais exigente, mais multidimensional e isso foi possível pela confiança e sentido de cooperação que criaram entre si.

Proponho-me com esta tese demonstrar que existe uma convergência objectiva (e não apenas expedita) na forma em como os dois espaços territoriais olham a Parceria Estratégica Bilateral, tendo em conta uma plêiade de condicionantes internas e externas: a respectiva estratégia de desenvolvimento interno, os seus interesses regionais e globais, a sua política de alianças (ou, no caso da China, a ausência de alianças) e o ponto de partida que as políticas e objectivos estratégicos devem ser traçados, consoante a leitura dos interesses próprios e não por obrigações impostas por alianças formais ou funcionais. Aspecto que é claro na Constituição da República Popular⁴.

Do ponto de vista europeu, as relações com a China têm sido uma oportunidade para ganhar vantagens directas, económicas e comerciais para os países da União, reforçando a presença europeia na Ásia, criando condições para a colocação das suas exportações e relançando a imagem da Europa como actor global. A União Europeia tem à boleia deste desiderato ajudado Pequim a integrar-se na economia global e no sistema comercial mundial, por via da Organização Mundial de Comércio, aplicando mecanismos que usou primacialmente na sua vizinhança, na integração dos países do leste europeu e na relação com os países do Mediterrâneo. A UE tem auxiliado a China a

³ No preâmbulo da Constituição da República Popular da China diz-se: “a primeira tarefa da Nação é a concentração de todos os esforços na prossecução da modernização socialista de acordo com a teoria de construir o socialismo com características chinesas”. Aditamento à Constituição da República Popular da China adoptada pela Primeira Sessão do Oitavo Congresso Nacional Popular e Promulgado e Implementado por Proclamação da Assembleia Nacional Popular em 29 de Março de 1993. In Foreign Languages Press (2004). *Constitution of the People's Republic of China*. (5ª edição, pág. 63). Pequim.

⁴ Ainda a Constituição da RPC, pelo seu preâmbulo, “a China desenvolve de uma forma consistente uma política externa independente”, *ibidem*.

tornar-se um actor principal do sistema e não um actor renitente e externo, na medida em que isso é fundamental à realização dos interesses fundamentais da União, isto é, a projectar-se como espaço económico, comercial e político como se tratasse, para todos os efeitos de um Estado soberano. Não é despidianda, contudo, a condução de uma missão que está incorporada na identidade da União de aculturação da China aos valores que formam a União e que ela compartilha com outros espaços do Ocidente. Como se verá adiante, a China levou algum tempo a perceber todas as consequências da identidade, papel e natureza internacional da União Europeia face ao que decorria do Tratado da União Europeia e das várias declarações de política das suas instituições⁵. Esse exercício não é isento de dificuldades uma vez que a identidade do homem chinês não é igual ao europeu ou caucasiano; há diferenças abismais na concepção da vida e da sociedade e sobretudo na forma como se olha a tensão entre o indivíduo e a sociedade.

Pelo lado da China, a Parceria Estratégica com a União Europeia é essencial para projectar a sua imagem como grande potência, torná-la um país de primeira grandeza no capítulo da sua riqueza nacional (determinada pelo Produto Interno Bruto), respeitado e temido pelas suas capacidades nacionais, pela sua posição geográfica, pela densidade populacional, pelos recursos naturais e pela capacidade de projectar os seus interesses nacionais no mundo. Unida à Europa pela crítica ao caminho solitário dos Estados Unidos como superpotência, a China tem uma postura muito mais complexa que a simples aplicação dos ditames do realismo clássico ou do liberalismo institucional permitem interpretar e perceber. Pequim usa a integração no sistema internacional e o sentido de co-responsabilização da União Europeia no aprofundamento do sistema como “passerelles” que percorre para seu próprio benefício e dos seus interesses. A República Popular da China é um país cooperante da Ordem Internacional, é sensível aos apelos de cooperação e intercâmbio mas usa uma típica bitola realista para medir a convergência dos procedimentos (e decisões) internacionais com os seus próprios interesses e objectivos. Faz uma ponderada avaliação dos resultados das políticas

⁵ Diz o artigo A do Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992: “Pelo presente Tratado, as Altas Partes Contratantes instituem entre si uma união europeia, adiante designada por União. O presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos. A União funda-se nas Comunidades Europeia, completadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado. A União tem por missão organizar de forma coerente e solidárias as relações entre os Estados-membros e entre os respectivos povos”. Cf. Pires, Francis Lucas, (1994). *Tratados que instituem a Comunidade e a União Europeias*. Lisboa: Aequitas, Editorial de Notícias, pág. 216. O Tratado de Lisboa que é um tratado modificador do acervo jurídico dos tratados fundacionais da União limitou-se a introduzir a seguinte clarificação quanto à natureza do ente “UE”: “A União funda-se no presente Tratado e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir designados “os Tratados”). Estes dois Tratados têm o mesmo valor jurídico. A União substitui-se e sucede à Comunidade Europeia.”. In *Jornal Oficial da União Europeia* C306/01, 50.º ano, 17 de Dezembro de 2007.

que define para medir o respectivo acerto e revela-se um actor racional⁶, conservador da ordem internacional e muito pragmático.

1.1 Definição da questão de partida. Enquadramento nos paradigmas das relações internacionais.

Como já foi referido a questão de partida desta dissertação é apurar se existe de facto uma Parceria Estratégica global e abrangente entre a União Europeia e a China. Em primeiro lugar, não há, do ponto de vista das teorias das relações internacionais, uma definição inequívoca do que se entende por “parceria”. A figura tem inspiração no direito da empresa referindo-se a uma entidade jurídica em que os parceiros (os donos da empresa) partilham lucros e perdas da actividade que desenvolvem. Nos sistemas de direito românico e continental, as parcerias são as entidades que resultam de um contrato ou pacto, através do qual um ou mais indivíduos (parceiros) decidem realizar um determinado empreendimento em conjunto, contribuindo para esse objectivo comum com bens, conhecimentos e actividades e, em consequência, partilhando lucros. A figura da parceria tem tido acolhimento no direito da República Popular da China que prevê dois tipos de parceria: a parceria geral, que abarca parceiros globais que são solidários em termos das responsabilidades da empresas; e a parceria limitada, que inclui parceiros globais, conjuntamente responsáveis pela actividade da empresa e parceiros limitados que são apenas responsáveis pela actividade da empresa no limite das suas contribuições para o capital social⁷. Do direito comercial e empresarial a noção foi rapidamente adoptada pela análise das relações interestaduais, querendo simbolizar uma relação de cooperação próxima e multinível entre dois Estados soberanos⁸. A parceria diferencia-se da aliança, que é um entendimento entre dois ou mais Estados para a prossecução de um fim comum no plano internacional com promessa de paz e amizade recíproca, a qual passa pela identificação de uma ameaça comum⁹. À parceria não é implícito o reconhecimento de um inimigo comum.

⁶ O processo racional de tomada de decisões parte da assunção que o decisor político tem objectivos definidos e dispõe de um conjunto de instrumentos para os alcançar. O decisor procura soluções para problemas bem determinados e empregar os melhores meios para atingir, de forma clara, os fins estabelecidos. A “racionalidade” refere-se à natureza normativa do processo e os meios escolhidos na tomada de decisões. Turner, John. (2002). *The Policy Process*. In Axford, Barrie, Browning, Gary K., Huggins, Richard, Rosamond, Ben. *Politics: An Introduction* (2ª edição, pág. 455). Londres e Nova Iorque: Routledge.

⁷ Comité Permanente da Assembleia Nacional Popular da República Popular da China. *Partnership Enterprise Law of the People's Republic of China*. Adoptada na 23ª Sessão do Comité Permanente da 10ª Assembleia Nacional Popular da República Popular da China em 27 de Agosto de 2006. A Lei foi promulgada pelo Decreto n.º 55 do Presidente da República da China, entrando em vigor em 1 de Junho de 2007. Cf. www.buyusa.gov/asianow/partnership.doc

⁸ Rice, Condoleezza, (2000). *Life After the Cold War*. *Foreign Affairs*, 79, 1; Zoellick, Robert B. (2000). *Era of Change*. *Foreign Affairs*, 79, 1; Fukuyama, Francis e McFaul, Michael, *Should Democracy be Promoted or Demoted?*. *The Washington Quarterly*, 31, 1, 23–45.

⁹ Ribeiro, Henrique Lages. (2008). *Dicionário de Termos e Citações de Interesse Político e Estratégico*. Contributo. Lisboa: Gradiva, 5-6.

Há uma primeira forma de abordar a questão partindo da análise dos três principais componentes da Parceria Estratégica (economia e comércio; coordenação estratégica e de segurança) e mostrar que, do ponto de vista da construção de equilíbrios de poder para opor à hegemonia norte-americana, a Parceria União Europeia-China tem tido sucesso. Essa é a perspectiva do “realismo” clássico¹⁰. Por “realismo” e seguindo a explicação de Buzan e Little entende-se um dos tradicionais paradigmas das relações internacionais que enfatiza como principais actores da vida internacional os Estados, e que tem como princípios orientadores: a) uma visão pessimista sobre o mundo e a sua possibilidade de evolução; b) a natureza humana é uma determinante essencial do interesse nacional dos Estados e por isso a maldade inata do homem influencia a política externa daqueles; c) a dimensão central da política é a luta pelo poder quer em termos da sua conquista quer do seu alargamento (*power politics*)¹¹; d) a protecção dos interesses dos Estados é a exclusiva preocupação destes; e) os actores internacionais agem de forma pragmática, dentro do sistema, orientando-se pelo interesse próprio (*self-interest*) e pelo sentido de sobrevivência¹²; f) a distribuição do poder encontra-se descentralizada já que o sistema internacional é anárquico, não tem líder, nem centro, nem governo supranacional. Trata-se de uma política entregue aos grandes Estados que procuram antecipar os movimentos de outros, sabendo que não podem acreditar nas suas intenções ou sequer fazer um exercício de adivinhação delas. O Estado é o que é e a sua principal preocupação é ter poder e mais poder, para prevenir um ataque de um mais forte ou de um que se encontra em incontornável processo de declínio. Morgenthau diz que “os governantes pensam e actuam movidos pelo interesse, definidos este em termos de poder” o que é comprovado por factos históricos. “A política internacional”, acrescenta, “é um processo pelo qual os interesses nacionais são acomodados ou decididos com base na diplomacia ou na guerra”. Não se trata de fazer um juízo ético sobre o mundo já que “o conceito de interesse nacional não pressupõe nem um mundo que seja pacífico e harmonioso por natureza, nem a inevitabilidade da guerra como resultado da perseguição dos interesses nacionais por parte dos países”. Quer dizer “apenas que o conflito e a

¹⁰ Por “perspectiva” entende-se as hipóteses explicativas de um certo acontecimento internacional identificando uma causa particular, seja uma relação de poder, seja o peso ou influência das instituições, seja o poder das ideias e ideologias. Segue-se na elucidação das teorias Nau, Henry R. (2009). *Perspectives on International Relations. Power, Institutions, Ideas*. (2ª edição). Washington: CQ Press; Little, Richard e Smith, Michael. (2006). *Perspectives on World Politics*. (3ª edição). Londres e Nova Iorque: Routledge.

¹¹ Por “poder” entende-se a capacidade de influenciar outros para prosseguirem uma certa acção, mudar o que existe ou impedir que tomem uma acção. Cf. Kegley, Jr., Charles e Wittkopf, Eugene R. (1997). *World Politics. Trend and Transformation*, (6ª Edição, pág. 537). St. Martin’s Press, Nova Iorque. Segundo Thomas Hobbes, um dos principais filósofos inspiradores dos realistas “o Homem é caracterizado por um desejo perpétuo e irresistível de poder que só cessa no momento da morte”. In Hobbes, Thomas. (1946). *Leviathan*. Introdução de Michael Oakeshott. Oxford: Basil Blackwell, pág. 64.

¹² Buzan, Barry, Little, Richard. (2000). *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, pág. 442.

ameaça de uma guerra são permanentes, mas minimizados através de um constante ajustamento dos interesses em confronto e da acção diplomática”¹³. Porque o conteúdo do interesse não é facilmente determinável “num mundo em que as nações se batem pelo poder, a sobrevivência constitui o objectivo principal da sua política externa e daí a centralidade do interesse nacional”. Todas as nações, salienta o autor, estão “obrigadas a proteger a sua identidade física, política e cultural contra os ataques das outras nações. Por aqui o interesse nacional é identificado com a sobrevivência nacional”¹⁴.

A principal consequência desta premência do interesse nacional, do instinto de sobrevivência dos actores (Estados) e da anarquia do sistema internacional é que não há governo mundial que concite a autoridade de um governo nacional mas poderes descentralizados numa plêiade de grandes, médios e pequenos Estados. A estabilidade e a necessidade de ordem tornam-se uma obsessão. O *statu quo* é um valor em si: mais vale deixar tudo como está do que precipitar mudanças que não se sabe onde podem levar. Em caso de problema, não “há ninguém para ajudar se não o clã, a tribo ou o Estado”¹⁵. Daqui resulta que seja qual for a dimensão do actor (ou a sua natureza) só ele pode assegurar a sua própria protecção ou arrisca-se a tombar às mãos de outros actores mais fortes. É o que os realistas designam por “*self-help*” (auto-ajuda)¹⁶.

Henry Kissinger lembra o papel do realismo e a relevância do “equilíbrio do poder” na história da Europa quando diz na sua obra mais conhecida¹⁷ que “o sistema de equilíbrio de poder não pretendia evitar crises ou mesmo guerras; quando funcionava convenientemente procurava limitar tanto a capacidade dos Estados dominarem os outros como a amplitude dos conflitos e a sua finalidade não era tanto a paz como a estabilidade e a moderação”. E acrescenta “por definição, uma situação de equilíbrio de poder não satisfaz completamente todos os membros do sistema internacional; funciona melhor quando mantém a insatisfação abaixo do nível em que a facção prejudicada poderá subverter a ordem internacional”. Kissinger sublinha que com o fim da Guerra-fria o modelo tradicional realista ajustou-se e acompanha o “declínio” dos Estados Unidos: “o relativo poder militar dos Estados Unidos vai gradualmente entrar em decadência; a ausência de um adversário bem definido produzirá uma pressão interna para que os recursos sejam dirigidos para outras prioridades”. Quando deixa de haver uma única ameaça “e cada país se apercebe dos perigos a partir da sua perspectiva, aquelas sociedades que se abrigaram sob a protecção americana sentir-se-ão obrigadas a assumir uma maior responsabilidade perante a sua própria segurança. Assim o

¹³ Morgenthau, Hans J. (1978). *Politics among the Nations*. (5ª edição, pp. 4-5). Nova Iorque: Knopf.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Nau, *Perspectives...*, *ibid*, pp. 28-9.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Kissinger, Henry. (1994). *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva, pp. 16-7.

funcionamento do sistema mover-se-á em direcção ao equilíbrio, mesmo no campo militar, embora sejam precisas algumas décadas para se chegar a esse ponto.”¹⁸

Ao paradigma do realismo marcado pela história do século XIX europeu opõe-se o “idealismo”, também designado por “liberalismo”, o qual: a) postula a possibilidade de mudanças efectivas no sistema internacional; b) coloca no centro das preocupações dos agentes políticos internacionais as relações económicas e os mercados; c) afirma a defesa do indivíduo e dos seus direitos fundamentais como ponto de honra da política dos Estados; c) enfatiza a procura e exequibilidade da cooperação internacional como central ao próprio sistema¹⁹. Trata-se de uma perspectiva tradicional alinhada com o humanismo e associado a cientistas políticos que na tradição de Woodrow Wilson afirma que os indivíduos têm preferências consistentes e razoáveis que perseguem de uma forma racional²⁰. Por isso a criação de instituições e instâncias (internacionais) em que as pessoas possam racionalmente perseguir as suas preferências constitui um meio favorável, apelando à sua razoabilidade e obviando o recurso à política de poder²¹. O idealismo como doutrina do período que precedeu a Segunda Guerra Mundial fracassou face à ocorrência deste conflito mundial que se apostara em prevenir, invalidando as virtualidades da cooperação num mundo de Estados mais preocupados com a conquista de poder e a projecção das esferas de influência do que com um diálogo para a paz. À saída da Segunda Guerra, o idealismo reconverteu-se por duas vias: através do institucionalismo universalista que resultou da Carta do Atlântico, da criação da Organização das Nações Unidas e do aprofundamento das integrações regionais, com maior sucesso no caso europeu mas ampliando-se ao Sudeste Asiático, ao espaço geoestratégico entre a Ásia e o Pacífico e por via do neoliberalismo.

O neoliberalismo, uma variante do idealismo, surgiu no fim da década de 90 pondo uma tónica particular na acção das organizações internacionais e dos actores não estatais na promoção de um objectivo de cooperação internacional impeditivo de uma nova guerra²². Percebendo a existência de mudanças no sistema internacional potenciadas pela cooperação, autores como Joseph S. Nye e Robert Keohane vieram questionar a assunção (realista) de que os Estados são os únicos actores da vida internacional, alertando para o papel de outros actores como as multinacionais, a banca internacional ou as associações iminentes da sociedade internacional na modelação do sistema. Nye

¹⁸ Kissinger, Henry. (1994). *Diplomacia*: Gradiva, pp. 16-7.

¹⁹ Buzan, Barry, Little, Richard, *International Systems...*, *ibid*, pág. 441.

²⁰ Na sequência de um discurso perante o Congresso dos Estados Unidos (1918) intitulado “Making the World Safe for Democracy”, Wilson proporia a criação da Liga das Nações para a realização do programa liberal. A Liga fracassaria nos seus propósitos e o mundo cairia num novo conflito mundial. Cf. Kegley & Wittkopf, *World Politics...*, *op. cit*, pp. 19-22.

²¹ Barkin, Samuel, “Realistic Constructivism” in Little & Smith, *Perspectives...*, *op. cit*, pp. 417-9

²² Cf. Fukuyama, Francis, “Should Democracy...”, *ibid*, pág. 24; Griffiths, Martin. (2004). *50 Grandes Estrategistas das Relações Internacionais*. São Paulo: Editora Contexto, pág. 270.

& Keohane afirmaram num artigo clássico do fim da década de 1990 que “os maiores desenvolvimentos na tradição liberal das relações internacionais no período pós-1945 vieram dos estudos da integração regional, os quais não se referindo ao liberalismo clássico, eram geralmente chamados “neofuncionalistas”²³. Registando os contributos de Karl Deutsch e Ernst Haas, sublinham “o que esses estudos tinham em comum era o foco nas fórmulas em que transacções e contactos crescentes mudavam atitudes e oportunidades de coligação internacional e os modos como as instituições ajudavam a impulsionar essa interacção. Em resumo, eles enfatizam o processo político de aprendizagem e redefinem os interesses nacionais, encorajados por acordos institucionais e regimes internacionais”²⁴. No seu livro de 1977, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Nye & Keohane diziam que num mundo de interdependências²⁵ “o paradigma realista é de uso limitado para que possamos perceber a dinâmica dos regimes internacionais”, isto é, as regras que disciplinam as tomadas de decisões e as acções na vida internacional sobre problemas como os fluxos financeiros e a distribuição dos recursos. Em situações de interdependência complexa intervêm agentes que não são Estados mas que são muito relevantes pelo que: a) não há uma hierarquia de assuntos na agenda internacional; b) as questões de segurança não têm prioridade; c) o uso da força para resolver as tensões entre os Estados não é tão efectivo quanto os realistas argumentam. Os resultados são determinados por duas coisas: a distribuição dos recursos e as vulnerabilidades do sistema. Por isso, dizem os dois autores, as relações transnacionais têm um valor determinante na tomada de decisões, nelas participando as multinacionais e empresas globais e instituições não governamentais.

Ainda um terceiro paradigma – o marxismo – coloca no centro das atenções da vida internacional as classes sociais e o papel nuclear da luta de classes, privilegiando os sectores económicos e sociais e pondo uma tónica particular no uso da linguagem política como instrumento preferencial na acção destas. Os marxistas consideram que o capitalismo é a principal causa da guerra e que os países capitalistas desenvolvem uma política imperialista e colonial sobre países e continentes que exploram²⁶. Tal como os realistas tradicionais, os marxistas identificam o choque dos interesses nacionais e a luta pelo poder como características cruciais da vida internacional e obstáculos à paz²⁷. Na sua visão, o capitalismo produz excedentes de capital e a necessidade de exportar esses excedentes estimula a eclosão de guerras para conquista e protecção dos mercados

²³ Nye Jr., Joseph S. (1998, Janeiro). Neorealism and Neoliberalism. *World Politics*, 40, 231-251.

²⁴ Ibid, pág. 239-240.

²⁵ Por “interdependência” entendo a dependência mutual entre agentes de relações internacionais mas não equitativa. Sigo Gilpin, Robert. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, pág. 17 e 18.

²⁶ Cf. Kegley & Wittkopf, *World Politics...*, op. cit., pp. 356-7.

²⁷ Buzan & Little, *International Systems...*, op. cit., pág. 441.

externos. A única forma de acabar com a possibilidade da guerra, a nível internacional, é a destruição do próprio capitalismo²⁸. O marxismo evoluiu sob Lenine na Rússia e Mao Zedong na China para uma visão mais coerente da vida internacional que Marx não identificara nas suas obras. Os dois líderes comunistas viram a vanguarda revolucionária da sociedade utópica que imaginaram, o primeiro no proletariado industrial, o segundo no campesinato.

A controvérsia entre estes dois paradigmas realistas, ao longo da segunda metade do século XX, levou à querela ideológica entre o Ocidente e o Leste durante a Guerra-fria, a qual concluiria com o colapso da utopia da prosperidade económica, social e igualitária nas sociedades do Leste europeu e com a implosão do comunismo na Europa²⁹. A diagnose de Marx acerca do processo económico global ainda manteve a sua atracção para os partidários da *teoria crítica*, mas as soluções que passavam por uma alteração radical do *statu quo*, perderam o seu atractivo. A globalização fez emergir uma classe média cada vez mais ampla e projectou o crescimento económico a níveis nunca imaginados criando assimetrias entre as classes mais altas e mais baixas da sociedade, inclusive em economias emergentes como a China ou da Índia³⁰. A diagnose das desigualdades, já agora num contexto mundial, continua a fazer eco dos pressupostos marxistas e a falar numa exploração do mundo periférico pelas economias industrializadas³¹. Os partidários da “teoria crítica”³², entendem que a avaliação de Marx estava correcta mas que o remédio já não se coloca a nível da revolução mas da reestruturação radical do sistema internacional³³.

Uma variante do paradigma do realismo é o “neorealismo”, ou realismo estrutural, corrente resultante do trabalho clássico de Kenneth Waltz, *Teoria das Relações Internacionais*, publicado em 1979³⁴. Waltz procurou colocar o realismo numa base mais científica derivando a lógica da luta pelo poder da natureza anárquica do sistema internacional, em vez da natureza humana, domínio em que os realistas clássicos colocavam a explicação da forma como os Estados actuam e competem entre si

²⁸ Segundo Lenine as guerras são provocadas pela luta pela riqueza e pelo império. O capitalismo é a causa da guerra pela forma como usa as suas colónias. O fim do capitalismo e a chegada da “libertação comunista” acabará de todo com as guerras. Ao contrário do que inferia o modelo comunista manter-se-ia numa parte da Europa mas a predição do fim do capitalismo não se concretizaria: implodiria a União Soviética. Lenin, V.I. (1996). *Imperialism: The Highest Stage of Capitalism*. Londres: Pluto Press, 75-6.

²⁹ Cf. Kegley, Jr. & Wittkopf, *World Politics...*, *op. cit.*, pp. 356-7.

³⁰ Far Eastern Economic Review, “The Sickness Trap”, 13.06.2002.

³¹ Nau, *Perspectives ...*, *op.cit.*, pp. 54-5.

³² A teoria crítica é, anota Nau, a perspectiva que põem em causa que os acontecimentos internacionais possam ser explicados fora das circunstâncias históricas focando-se nas mudanças sociais e políticas contidas no rumo da História. A solução que preconiza para os problemas internacionais é a mudança radical. Cf. Nau, *Perspectives...*, *op. cit.*, pág. G-5.

³³ Cf. Wallerstein, Immanuel. (1976). *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. Nova Iorque: Academic Press.

³⁴ Waltz, Kenneth. (1979). *Theory of International Relations*. Londres: Reading, Addison Wesley. Também Waltz, Kenneth. (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva. Usaremos a primeira versão salvo indicação em contrário.

(Maquiavel, Hobbes, Carr³⁵, Morgenthau³⁶, Aron³⁷)³⁸. Na sua tentativa de transformar o corpo pouco sistematizado da teoria realista numa teoria formal³⁹, o neorealismo de Waltz afastou as explicações tradicionais que a política internacional se desenvolve num primeiro nível de análise correspondente ao plano individual e dos Estados⁴⁰, elegendo o nível internacional de análise (ou sistémico) como aquele para que importa olhar para compreender o sistema em toda a sua complexidade. Segundo Waltz, a estrutura internacional emerge da interacção dos Estados e influencia-os a não fazer certas acções impulsionando-os a praticar outras⁴¹. A anarquia e a ausência de instituições acima dos Estados caracterizam a estrutura do sistema, os quais (Estados) permanecem os principais actores concentrados nos seus próprios interesses e lutando pela sobrevivência. Os Estados não diferem nas tarefas que prosseguem, mas apenas nas respectivas capacidades; estas (capacidades) definem a posição daqueles (Estados) no sistema; a distribuição das capacidades define a estrutura do sistema internacional⁴². Nessa medida, o poder constitui um elemento central da análise mas não um fim em si mesmo (como acontecia na visão do realismo clássico); apenas os Estados procuram e perseguem o poder para poderem sobreviver. Os Estados, porque estão num sistema de auto-ajuda onde contam apenas consigo próprios, têm de usar as suas capacidades combinadas de forma a servir os seus interesses. Diz Waltz, “a posição dos Estados (no *ranking*) depende como pontuam em todos os itens seguintes: tamanho da população e do território, dotação de recursos, capacidade económica, força militar, estabilidade política e competência”⁴³. Para isso os Estados têm à sua disposição dois instrumentos: os esforços internos (melhorar a sua capacidade económica, reforçar a força militar, desenvolver estratégias inteligentes) e os esforços externos (melhorar a aliança estabelecida com terceiros Estados ou enfraquecer e diminuir uma aliança de Estados adversária)⁴⁴.

Uma vez que a preocupação destes actores internacionais é a sua própria sobrevivência, as balanças de poder estabelecem-se automaticamente, independentemente de alguns Estados o

³⁵ Carr, E.H. (1946), *The Twenty Years Crisis: 1919-1939*. (2ª edição). Londres: Macmillan.

³⁶ Morgenthau, Hans J.. *Politics among Nations...*, *op. cit.*

³⁷ Aron, Raymond. (1966). *Peace and War. A Theory of International Relations*. Nova Iorque: Doubleday e Co.

³⁸ Buzan & Little, *International Systems...*, *op.cit.*, pág. 23.

³⁹ Waltz escrevia “a teoria isola um domínio de forma a o tratar intelectualmente (...) isolar um domínio é a condição primeira para desenvolver uma teoria”. Cf. Waltz, *Theory...*, *op. cit.*, pág. 8.

⁴⁰ Na grelha de análise que adoptamos de Nau, *Perspectives*, *op. cit.*, pág. 204, os outros níveis de análise são o *nível doméstico* que tem em conta as características culturais, políticas e económicas dos países em comparação, o *nível da política externa* que faz a ligação entre as preocupações domésticas e sistémicas, e o *nível sistémico* que equaciona a relação de um país com outros e as suas interacções. Quaisquer dos paradigmas (perspectivas) de relações internacionais aplicam as suas “lentes” de análise às situações históricas e aos eventos presentes, racionalizando causas e efeitos e daí extraindo conclusões que depois elevam ao nível de teoremas. (grifos nossos)

⁴¹ Waltz, *Theory...*, *op. cit.*, pág. 95.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibid, pág. 131.

⁴⁴ Ibid, pág. 113-4.

quererem conscientemente ou de outros procurarem o domínio universal⁴⁵. Uma vez o sistema internacional formado, ele constitui uma força que as unidades de base não conseguirão controlar, porque condiciona o seu comportamento (dos Estados) e interpõe-se entre as suas intenções e os resultados. A hierarquização entre os Estados é o melhor meio de controlar a anarquia do sistema internacional que de outra forma seria absoluta. A possibilidade do recurso à força, diz Waltz, limita as manipulações, modera as exigências, constitui um sério convite à regulação dos diferendos. Waltz elabora sobre os modelos de fixação de polaridades defendendo que uma estrutura internacional fundada em duas superpotências é mais estável que uma estrutura multilateral. Nesta os Estados confiam em alianças para manter a sua segurança e isso é um convite à instabilidade porque “existem potências demais (no sistema) para se permitir que haja uma clara linha de demarcação entre aliados e adversários”⁴⁶. A teoria de Waltz desencadeou um forte contra-ataque do campo neoliberal que identificou algumas das contradições do realismo estrutural com o estado da vida internacional, nas décadas de 80 e 90, chamando à colação a crescente participação dos actores não estatais na vida internacional, a perda da primazia da segurança nas relações interestaduais, a importância da cooperação e da assistência das nações industrializadas às economias em vias de desenvolvimento, a relevância dos níveis individual e doméstico de análise para a formação da vontade dos actores internacionais⁴⁷.

Um dos mais recentes desenvolvimentos nos paradigmas das relações internacionais foi a divisão do campo “realista” entre um realismo “defensivo”, onde os analistas incluem Waltz mas também Snyder⁴⁸ e um realismo “ofensivo” cujas principais figuras são John Mearsheimer⁴⁹, Van Evera⁵⁰ e Stephen Walt⁵¹. Os realistas defensivos assumem que os Estados têm diminuto interesse na conquista militar e que os custos associados a esta normalmente suplantam os seus benefícios. Os conflitos militares surgem entre as Grandes Potências porque os grupos (e elites) nacionais criam percepções desproporcionadas quanto à ameaça de outras potências e têm uma crença desmesurada na eficácia da força militar dos seus países. Por sua vez, os realistas ofensivos identificam a

⁴⁵ Waltz, *Theory...*, *op. cit.*, pág. 113-4.

⁴⁶ *Ibid.*, pág. 164.

⁴⁷ Keohane, Kenneth. (1996). *Neorealism and its Critics*. Nova Iorque: Columbia University Press.

⁴⁸ Roche, Jean-Jacques. (1997). *Théories des Relations Internationales*. (2ª edição). Paris: Monchrestien, Clefs Politique; Snyder, Jack. (1993). *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press.

⁴⁹ Mearsheimer, John J. (1990). Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security*, 15, 1, 5-56; Mearsheimer, John J. (1994/5). The False Promise of International Relations. *International Security*, 19, 3, 5-49.

⁵⁰ Van Evera, Stephen. (1999). *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press.

⁵¹ Walt, Stephen M. (1998). International Relations: One World, Many Theories. *International Relations*, 110, edição especial, 29-46.

competição da segurança entre as Grandes Potências como uma característica essencial do sistema internacional (tal como os “defensivos”) mas contrapõem que as potências (grandes) não ficam satisfeitas com a quota de poder que alcançam e procuram a hegemonia por razões de segurança. Mearsheimer alega na sua obra referencial, *Grandes Potências*, que dada a dificuldade em se determinar qual a medida de poder que é necessária hoje ou amanhã, as Grandes Potências sabem que a melhor forma de garantir a sua segurança é alcançar a *hegemonia*⁵², de forma expedita, eliminando qualquer possibilidade de outra a obter. Só um Estado que perca o sentido dos seus objectivos deixará passar a oportunidade para se tornar uma potência hegemónica porque acreditou que tinha suficiente poder para sobreviver. Mearsheimer rejeita a existência de poderes *statu quo*, isto é, conservadores quanto à manutenção do sistema: poder que tenha uma vantagem marcada sobre os competidores tenderá a actuar de forma mais agressiva, eliminando com isso a ameaça de outros rivais. A hegemonia que Mearsheimer fala é a hegemonia regional, assinalando que os Estados tendem a impedir outros de se tornarem potências hegemónicas regionais, porque parceiros concorrentes tendem a interferir nos negócios internos dos seus vizinhos. Países que alcançam a hegemonia regional (como os Estados Unidos) tendem a funcionar como equilibradores regionais, interferindo em outras regiões apenas quando as Grandes Potências (dessas regiões) não forem capazes de prevenir a emergência de uma potência hegemónica. Mearsheimer concorda com Waltz que os sistemas bipolares são os mais estáveis porque cada Grande Potência tem apenas de se preocupar com a outra e de não cometer erros. Como todos os realistas, (Mearsheimer) rejeita qualquer papel significativo das instituições internacionais e nega que elas possam impedir os Estados de entrarem em guerra. Conclui que elas têm pouca relevância na manutenção da paz na era pós-Guerra-fria. A passagem final do seu artigo “False Promise of International Relations” dá uma boa indicação do sentido prevalecente do seu raciocínio: “o sistema internacional molda de forma vinculada o comportamento dos Estados, limitando a margem de dano que a falsa fé nas instituições internacionais pode causar. Não obstante as limitações do sistema, os Estados têm ainda uma considerável liberdade de acção e as suas políticas podem triunfar ou falhar em proteger os interesses nacionais dos Estados Unidos e dos povos vulneráveis do globo.”⁵³

Uma última perspectiva que procura ultrapassar este cisma realismo versus liberalismo é o “constructivismo”, paradigma que argumenta que as realidades sociais são melhor percebidas como construções inter subjectivas de compreensibilidade dos sistemas e dos fenómenos, as quais estão

⁵² Por *hegemonia* entende-se a situação em que um país é mais poderoso que os outros e impede-os de o atacarem porque estes não têm capacidade de o derrotar.

⁵³ Mearsheimer, “False Promise...”, *op.cit.*, pág. 49.

continuamente a ser criadas, reproduzidas e modificadas no processo que define as sociedades⁵⁴. Diz Stephen Walt que enquanto o realismo e o liberalismo atendem aos factores materiais, o constructivismo preocupa-se com o papel das ideias⁵⁵, considerando que os interesses⁵⁶ e as identidades⁵⁷ dos Estados estão sobretudo marcados pelo respectivo processo histórico⁵⁸. As ideias definem valores, normas e crenças que os governos e as instituições internacionais incorporam e através dos quais procuram o poder e aplicam-no. Em conjunto, essas ideias definem a identidade dos actores e dão sentido às capacidades materiais e ao comportamento institucional destes. Os interesses já não são definidos pela anarquia das relações internacionais ou por regras institucionais mas por identidades independentes e colectivas⁵⁹. Os objectivos e limites da identidade política (das pessoas e dos Estados) estão marcados pelo sistema cultural dominante. Ser francês ou chinês significa identificar-se com uma série de assunções, comportamentos, crenças e disposições tornadas comuns para os cidadãos desses países. A identidade está presente em todo o lado no mundo da política. A identidade diz respeito ao conceito subjectivo que uma pessoa tem de si própria em relação aos outros e a identidade política tem a ver com expressões subjectivas que são colectivizadas ou com a associação individual com certos colectivos (sou francês, sou judeu, sou chinês, sou europeu)⁶⁰.

A identidade significa a ligação a um grupo, situação que é comum a toda a condição humana e reflecte necessidades primordiais que são satisfeitas naquele, quer em termos de sobrevivência, quer de reconhecimento. As pessoas constroem “identidades colectivas” que definem traços comuns e interesses partilhados no grupo, recebem e transmitem tradições e rituais que as vinculam a ele. A imagem reflectida desta identidade colectiva é a invenção do Outro, seja qual for e seja a quantos corresponder. É através da construção do Outro, da identificação das suas características, da definição da sua localização e da construção do “quase-mito” da luta do grupo com o Outro que o grupo se reconhece a si próprio⁶¹. Como conceito subjectivo, a identidade é moldável aos desideratos das políticas dos Estados: pode ser construída socialmente e resulta do esforço

⁵⁴ Buzan & Little, *International Systems...*, *op. cit.*, pág. 440. Wendt, Alexandre. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁵⁵ A “ideia” é uma representação intelectual, abstracta e geral, de um objecto de pensamento. Cf. Infopedia, www.infopedia.pt.

⁵⁶ O “interesse” é em termos etimológicos aquilo que convém a alguém, seja o proveito, o lucro ou a vantagem. Cf. Infopedia, *ibid*.

⁵⁷ A “identidade” é o conjunto de características (físicas e psicológicas) essenciais e distintivas de alguém, de um grupo social ou de alguma coisa. Cf. Infopedia, *ibid*.

⁵⁸ Walt, Stephen, *International Relations...*, *op.cit*, pág. 401.

⁵⁹ Nau, *Perspectives...*, *op.cit*, pág. 44.

⁶⁰ Axford, Browning, Huggins, Rosamond, *Politics...*, *op.cit.*, pág. 98.

⁶¹ Piven, Franches Pox, “3.6. Globalizing Capitalism and the Rise of Identity Politics” in Little & Smith, *Perspectives...*, *op. cit*, pág. 278.

comunicacional das elites do discurso social e do conhecimento compartilhado, através do qual influenciam, persuadem e aprendem uns dos outros. Os actores moldam “identidades partilhadas” e os definem e aos seus contrapartes⁶². Para os constructivistas sociais, as identidades são socialmente construídas, são o produto da interacção humana e por isso são susceptíveis de mudança. Eles dão particular atenção ao discurso dominante na sociedade, o qual reflecte e marca as crenças e os interesses e estabelece normas de comportamento que são seguidas. Se a sociedade modifica as suas concepções e valores, as fronteiras entre as identidades são também dissolvidas. A identidade política tem pouco a ver com a identidade cultural ou religiosa, já que é uma construção que não pode ser extraída directamente de uma cultura comum, mas apenas de valores e ideais políticos comuns que são agregados e entranhados na consciência dos colectivos políticos. A Europa é um bom exemplo de uma identidade colectiva que não surge – dada a heterogeneidade dos Estados-membros – de um caldo cultural ou religioso comum mas de uma elencagem maturada e estabilizada de valores-padrão e princípios cardinais⁶³.

Um dos autores mais conhecidos deste paradigma de relações internacionais, Alexandre Wendt, afirma que a natureza anárquica da vida internacional (enfatizada pelo realismo clássico e pelo neorealismo) não explica porque o conflito emerge entre os Estados seja sob a forma de guerra, de um conflito mais localizado ou da explosão de tensões. Isso leva-o a concluir que “a anarquia é o que os Estados fazem dela” e que a identidade é mutável, tendo as instituições internacionais (mas também a soberania⁶⁴ e a evolução da cooperação) um papel decisivo na modificação da identidade e dos interesses das entidades soberanas⁶⁵. Wendt sublinha que o sistema (internacional) não cria identidades de auto-ajuda (*self-help*)⁶⁶, apenas o possibilita e isso depende da identidade anterior. A auto-ajuda e a política de poder (*power politics*) são realidades mas não características essenciais

⁶² A distensão entre Reagan e Gorbatchov, no final da década de 80, pode ser avaliada como uma estratégia identitária que criou condições para o fim do comunismo na Europa. A frase de Reagan no discurso de 12 de Junho de 1987 em Berlim Ocidental - “Mr. Gorbatchov tear down this wall” (Sr. Gorbatchov derrube este muro!) - é um dos episódios mais emblemáticos desta era de mudança. Cf. *US Government info* in <http://usgovinfo.about.com/od/historicdocuments/a/teardownwall.htm>. Outro exemplo é o diálogo entre Cuba, Nicarágua e Brasil para a criação de uma estratégia neomarxista para toda a América Latina para opor à influência hegemónica dos Estados Unidos.

⁶³ No mesmo sentido Lucarelli, Sónia. (2006). *Interpreted values. A Normative Reading of EU Role Conceptions and Performance*. In Elgström, Ole, Smith, Michael (Eds). *The European Union's Roles in International Relations*. Nova Iorque: Routledge, pág. 48.

⁶⁴ A “soberania” é a qualidade do poder político, independente e supremo ou dito de outra forma o conjunto dos poderes que formam uma nação politicamente organizada.

⁶⁵ Wendt, Alexandre. (1992). *Anarchy is What States Makes of it: the Social Construction of Power Politics*. *International Organization*, 46, 2, pág. 394. em: http://labmundo.org/disciplinas/WENDT_anarchy_is_what_states_make_of_it.pdf. Ainda Wendt, Alexandre. (1999). *Social Theory of International Politics* (pp. 224-230). Cambridge: Cambridge University Press.

⁶⁶ A auto-ajuda (*self-help*) é o que resulta do princípio de autodefesa que emerge numa situação de anarquia da vida internacional em que os Estados não têm mais ninguém em quem confiar para a sua segurança senão em si próprios. Nau, *Perspectives...*, Glossário, *op.cit.*, pág. 20.

decorrentes da anarquia das relações internacionais. A “anarquia é o que os Estados fazem dela”, assinala ⁶⁷. Depois da implosão da União Soviética, os “realistas” previram que a NATO desapareceria mas isso não aconteceu, apenas a identidade da Aliança Atlântica se ajustou a um novo condicionalismo em que a ameaça é outra e mais difusa ⁶⁸. No que concerne à querela (realistas e liberais) sobre a perda de importância dos Estados em benefício de novos movimentos sociais, transnacionais e organizações intergovernamentais (e outros agentes de relações internacionais), Wendt adopta uma posição híbrida, afirmando que eles carecem de análise mais profunda, mas que no médio prazo os Estados soberanos continuarão dominantes na vida internacional. Qualquer transição para novas estruturas de política internacional será mediada pela resolução institucional da tensão entre unidade e diversidade, entre particularismo e universalidade, o que Wendt identifica com o Estado-nação ⁶⁹.

Regressando à análise dos três principais componentes da Parceria Estratégica União Europeia-China (economia e comércio; propriedade intelectual e relações políticas) importa dizer que é intencional a escolha dos referidos três domínios para qualificar a natureza e amplitude da relação bilateral. Três razões essenciais o determinam: Primeiro, há uma concatenação histórica essencial já que o processo de abertura da China ao exterior, iniciado por Deng Xiao Ping na década de 1970, teve como caminho uma estratégia de desenvolvimento e modernização económica da China. Deng pensava que sem desenvolvimento e progresso económicos, sem elevação do nível de vida do conjunto da população chinesa, não poderia o país libertar-se das grilhetas da pobreza e do subdesenvolvimento que o isolamento do exterior, impulsionado pelo maoísmo, o havia conduzido. Foi neste quadro que se estabeleceram, em 1975, as relações diplomáticas e políticas entre a China e as Comunidades Europeias, o primeiro esboço ainda incompleto de União da Europa; foi nessa dimensão que foi celebrado, em 2 de Maio de 1978, o primeiro tratado entre as duas partes: o Acordo de Comércio e Cooperação Europa-China e criado o seu Comité Conjunto, responsável pelo seu acompanhamento ⁷⁰. Segundo, o projecto de construção das Comunidades Europeias foi um processo com um desiderato político (evitar que as nações europeias mergulhassem numa outra guerra) mas com uma estratégia económica: pôr em comum recursos e mecanismos indispensáveis à reconstrução económica da Europa (o carvão e o aço, as relações comerciais com o exterior, a energia nuclear) ⁷¹. Quer dizer quando os dois interlocutores começaram a conversar fizeram-no à

⁶⁷ Wendt, Alexandre, “Anarchy is...”, *op.cit.*, pág. 395.

⁶⁸ Isso veio provar o acerto da análise do constructivismo.

⁶⁹ Wendt, *Anarchy is what States...*, *op. cit.*, pág. 424.

⁷⁰ Cf Cronologia de Relações UE-China in http://ec.europa.eu/external_relations/china/docs/chronology_2008_en.pdf

⁷¹ Europa, *Gateway to the European Union*, “The History of the European Union”, in http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_en.htm

volta de questões económicas e comerciais e não de questões políticas; esta tendência perdurou durante as décadas seguintes. Terceiro, estes são os domínios em que se verifica mais trabalho de aproximação da posição das partes e perante problemas concretos é possível comprovar que houve progresso e negociação e não apenas retórica. São por outro lado questões técnicas que incorporam diálogos sectoriais específicos que se desenvolvem há suficiente tempo para podermos ter uma visão concreta dos avanços ou pelo contrário dos retrocessos.

Não se desconhece que as relações bilaterais UE-China têm hoje um domínio muito mais vasto que as estritas relações comerciais e económicas e uma componente não só global mas também política onde se incluem por exemplo os direitos humanos, a cooperação para a investigação e o desenvolvimento, e o intercâmbio cultural. Estes domínios de cooperação e diálogo são muito recentes⁷², essencialmente políticos e não possibilitam uma visão de conjunto de desenvolvimento da Parceria Estratégica. Não deixam, naturalmente, de ser relevantes para perceber as relações entre estes dois espaços civilizacionais mas imbricam com concepções de vida e sociedade que têm a ver com paradigmas racionais e culturais distintos. O esteio fundamental da cultura europeia é as suas raízes judaico-cristãs; o esteio correspondente na cultura chinesa é o recebimento da tradição, da história e dos ensinamentos morais do confucionismo, do taoísmo e da filosofia ancestral chinesa como formadores do homem oriental.

Ninguém desenvolve uma negociação com um interlocutor que tem uma cultura, uma identidade, uma percepção do seu “role” (papel) no mundo singular começando por invocar o que os divide ou antagoniza. O processo de negociação requer o conhecimento das razões das partes, a eleição de pontos em comum, a identificação de pontos de vista que as ponha em contacto. Não quer com isto dizer-se que a questão dos direitos humanos não tenha relevância em relação aos princípios arrolados pela União Europeia e para as prioridades da sua política externa e de segurança comum⁷³. Trata-se de uma questão da maior relevância mas sobre que não podemos ser ingénuos ao ponto de imaginar que os Estados condicionam as suas relações internacionais às nações democráticas ou que se identificam com a “sua” concepção de direitos humanos. Não há nenhum Estado ou grupo de Estados que tenha uma visão normativa ou axiológica de relacionamento externo com excepção da

⁷² O diálogo político foi estabelecido em Junho de 1992, três anos depois dos incidentes da Praça Tianamen e o diálogo dos direitos humanos em Julho de 1995, sete anos depois. Cf. Cronologia das Relações UE-China, *ibidem*.

⁷³ Sobre a questão dos direitos humanos e da China existe uma vastíssima biografia. Cf. Pinto, Raquel Vaz. (2009). *A Grande Muralha e o Legado de Tiananmen*. Lisboa: Tinta da China; Foot, Rosemary. (2010). Human Rights and China's International Relations. In Breslin, Shaun. *Handbook of China's International Relations* (pp. 76-84). Londres e Nova Iorque: Routledge; Foot, Rosemary. (2000). *Rights Beyond Borders: the Global Community and the Struggle over Human Rights in China*. Oxford: Oxford University Press; Bell, Daniel. (2000). *East Meets West. Human Rights and Democracy in East Asia*. Princeton: Princeton University Press; Goldman, M. (2005). *From Comrade to Citizen: the Struggle for Political Rights in China*. Cambridge: Harvard University Press; O'Brien, K, Li, L. (2000). *Rightfull Resistance in Rural China*. Nova Iorque: Cambridge University Press.

Santa Sé, por razões evidentes. Não escolhemos os nossos vizinhos e no mundo complexo em que vivemos os países e responsáveis políticos têm de manter relações com países, regiões e líderes com quem não têm afinidades de qualquer natureza. Faz parte das regras do jogo. Por isso uma leitura pronunciadamente axiológica ou neokantiana da política externa dos Estados está condenada a revelar incoerências entre os princípios proclamados e a política concreta. Isto não quer dizer que as questões políticas e globais sejam despiciendas mas que têm um valor circunscrito.

Olhando para a União Europeia, a política externa, projecção da soberania dos Estados, era conduzida exclusivamente pelos ministérios dos negócios estrangeiros dos Estados-membros, com o acompanhamento do Alto-Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, o Sr. Javier Solana⁷⁴. As decisões que comprometiam os Estados-membros eram tomadas no Conselho Europeu. Só depois da aprovação do Tratado de Lisboa, que recorde-se não substitui o conjunto dos Tratados da União Europeia mas apenas os modifica e completa, a política externa da União passou a ter um enquadramento sistemático, com alguma relevância e se começou a dotar a União de uma estrutura diplomática que não tinha. Ainda assim, prepondera o princípio da unanimidade nas decisões do Conselho ainda que com o impulso do Alto Representante da União para a Política Externa e de Segurança Comum, o que torna muito difícil uma resposta atempada e eficiente num domínio tão volátil e vertiginoso quanto a política internacional. Importa referir quanto aos valores fundamentais da União que mesmo no espaço da União Europeia há Estados-membros que não têm exactamente a mesma leitura e valoração dos direitos humanos traçados no artigo 6º do Tratado da União Europeia, em correlação com os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000. Disso é exemplo as declarações de Estados como a República Checa ou Polónia em anexo ao texto do Tratado de Lisboa e que representam em si

⁷⁴ Diz o artigo 9E do Tratado da União Europeia na versão dada pelo Tratado de Lisboa: “1. O Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, com a concordância do Presidente da Comissão, apontará o Alto Representante da União para a Política Externa e de Segurança. O Conselho Europeu porá termo ao seu mandato da mesma forma. 2. O Alto Representante conduz a Política Externa e de Segurança Comum e contribuirá com propostas para o desenvolvimento dessa política, a qual conduzirá com mandato do Conselho. O mesmo se aplica à Política de Segurança e Defesa Comum. 3. O Alto Representante preside ao Conselho de Assuntos Externos.” O parágrafo 24 do Tratado de Lisboa acrescentou um novo artigo 10A ao Tratado da União onde se explicita porque princípios será guiada a acção da União na cena internacional, que definirá e prosseguirá as suas políticas e acções comuns e trabalhará para um elevado nível de cooperação nas relações internacionais. O referido artigo foi complementado com um artigo 10B que postula que na base dos princípios e objectivos definidos no artigo 10A, “o Conselho Europeu identificará os interesses estratégicos da União Europeia e o Conselho tomará as decisões nessa área deliberando por unanimidade, sob recomendação deste órgãos. O Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum conjuntamente com a Comissão pode submeter propostas ao Conselho”. Em termos práticos isso quer dizer que é preciso a vontade unânime dos 27 Estados-Membros da União para que esta tome uma decisão vinculativa e efectiva para o conjunto da União. Basta um dos Estados não concordar para a União se ver impedida de veicular uma posição comum para o exterior.

Cf. Tratado de Lisboa in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:EN:PDF>

demonstração da “desunião” da União em concepções fundamentais⁷⁵.

Há uma segunda forma de analisar a relação de parceria que é ter em conta, não só as relações Estado a Estado (entre a China e cada um dos países europeus e entre a China e as Instituições europeias), mas as relações entre líderes e grupos de decisão (nível individual de análise⁷⁶), as características económicas, culturais e políticas dos dois entes políticos (o nível doméstico de análise) e finalmente a posição relativa de um ente político face ao outro, tanto do ponto de vista da estrutura do sistema⁷⁷, como dos procedimentos de interacção (o nível sistémico de análise)⁷⁸. De todos estes níveis de análise, o nível do sistema parece apresentar-se como decisivo para compreender as relações entre a União Europeia e a China. Essa é a perspectiva do *realismo estrutural* de Kenneth Waltz. Duvida-se no entanto que esta grelha de análise possa explicar o essencial do relacionamento China-União Europeia sobretudo no que à China diz respeito. Estamos na presença de um país socialista que se reclama de um património ideológico que mergulha no marxismo e na forma como este reconfigurou o legado da teoria realista, visionando um mundo formado por Grandes Poderes lutando pelo domínio global e movidos pelo egoísmo, a vontade de domínio à custa de países de menores dimensões e das colónias do Terceiro Mundo. Como veremos ao longo da dissertação a disponibilidade da China interiorizar pressões do nível do sistema é relativa já que quando se coloca uma questão que do ponto de vista dos seus interesses cruciais é incontornável, Pequim privilegia uma aproximação realista destinada a gerar um desequilíbrio na outra parte, ou acenando com uma aliança pontual a um competidor (desta) ou pura e simplesmente dividindo para reinar. O caso do Tibete e as aproximações do Dalai Lama aos líderes europeus são um bom exemplo de um caso crucial de soberania, preservação territorial e segurança interna que a

⁷⁵ Em declaração anexa ao Tratado, a República Checa refere que “a Carta (dos Direitos Fundamentais da União Europeia) não alarga o âmbito de aplicação do direito da União nem atribui a esta novas competências. A Carta não diminui o âmbito de aplicação do direito nacional nem restringe nenhuma das actuais competências das autoridades nacionais neste domínio” e acrescenta que “na medida em que a Carta reconhece os direitos e princípios fundamentais que resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, esses direitos e princípios devem ser interpretados *de acordo com tais tradições*”. Por sua vez a Polónia fez incluir uma declaração que “a Carta não prejudica de modo algum o direito de os Estados-Membros legislarem em matéria de moralidade pública e direito da família, bem como de protecção da dignidade humana e respeito pela integridade física e moral do ser humano”. Cf. Declarações 53 e 61 anexas ao Tratado de Lisboa in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:EN:PDF> (grifos nossos)

⁷⁶ Os níveis de análise constituem perspectivas alternativas sobre a política internacional que se focam nas características dos decisores políticos, nos atributos dos Estados e na estrutura do sistema internacional. Cf. Kegley, Jr., Charles e Wittkopf, Eugene R., *World Politics...*, *op. cit.*, pág. 534.

⁷⁷ Por “estrutura” seguindo Gilpin (*The Political Economy...*, *op. cit.*, pág. 81) considera-se as partes de um conjunto global que durante um significativo período de tempo se mantém estável. Esta estrutura possibilita condicionamentos e oportunidades dentro das quais os actores internacionais procuram atingir os seus objectivos.

⁷⁸ Seguimos como referimos o quadro de análise de Nau, Henry R., *Perspectives ...*, *op. cit.*, pp. 56-70.

China não hesita em justapor uma postura assertiva, desafiante e retórica⁷⁹ seja quais forem as consequências dessa atitude que considera de princípio⁸⁰.

Uma terceira perspectiva assume como ponto de partida que a relação UE-China é uma relação “em construção” baseada numa dimensão comunicacional e que se articula com a “imagem”⁸¹ que a União Europeia e a China têm uma da outra e insinua no discurso político, procurando convencer a outra parte que a imagem “passada” é a real. China e União Europeia têm identidades que se vão ajustando uma à outra, até pela pressão para a cooperação que decorre da própria descompressão do sistema internacional na era pós-Guerra-fria. Essa é a perspectiva identitária ou constructivista. É atractivo o quadro referencial desta teoria para o estudo das relações e da qualidade de parceria UE-China. Na verdade, há muito de refazamento da imagem recíproca na história do relacionamento bilateral entre estes dois actores internacionais, desde o entusiasmo com o arranque das relações diplomáticas em 1975, ao colapso repentino das mesmas na sequência do 4 de Junho de 1989, passado pelo reatar das relações no seguimento do levantamento das sanções, às promessas introduzidas pela concretização da Parceria Estratégica e Global. Como se verá adiante a mutabilidade do próprio papel da União e da China no sistema internacional leva a que a imagem projectada corresponda, de certa forma, à imagem distorcida que se encontra em pavilhões de diversão das feiras populares. Uma vez o figurante parece gordo, outras magro, conforme a distância que se coloca da superfície do espelho. O problema da teoria identitária é que as imagens têm que ter alguma coisa de substantivo para que a outra parte se sinta convencida que a imagem que lhe é passada tem algo de verdadeira e não se trata de um embuste. A imagem é um instrumento

⁷⁹ Na sequência de contactos informais entre os Estados Unidos e os representantes do Dalai Lama em Junho de 2008, o porta-voz chinês do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Qin Gang, declarou à imprensa que “a questão do Tibete é uma questão interna da China, tal como o é o relacionamento com o Dalai Lama”. Em resposta a exigências da UE e dos Estados Unidos para melhorar a deficiente condição dos direitos humanos Qin afirma “rejeitamos qualquer tentativa de interferência nos assuntos internos de outras nações sob pretexto dos direitos humanos e opomo-nos a padrões duplos”. In *China Daily*, “China counters EU-U.S. summit declaration on Tibet”, 11.06.2008.

⁸⁰ Hachigian *et al* referem que um tema recorrente na vontade da China (ou ausência dela) em participar no sistema internacional diz respeito à soberania. Enquanto país com uma história de invasões e exploração por poderes estrangeiros, à medida que gere tensões relativas ao estatuto de Taiwan, Tibete e Xinjiang e rechaça criticismos sobre os seus resultados em termos de governança e direitos humanos, a China guarda a sua soberania, de uma forma agressiva. Os princípios “mútuo respeito pela soberania e integridade territorial” e “não interferência nos assuntos internos dos países” são princípios fundamentais da política externa da China. A China tem defendido de forma sonante um ideal forte de soberania, especialmente nas Nações Unidas, acentuam estes comentadores. Hachigian, Nina, Chen, Winny e Beddor, Christopher. (2009). China’s New Engagement in the International System. In the ring, but punching below its weight. *Centre for American Progress*, acessível via www.americanprogress.org

⁸¹ A “imagem” é o conjunto de conceitos e valores que as pessoas associam a determinada pessoa, produto, instituição, colectivo, grupo ou até país. A imagem procura influenciar comportamentos, persuadir, convencer, sendo um instrumento importante na publicidade e na propaganda. Ao centrar a sua atenção no receptor e ao ter intenção de o influenciar, a “imgame” junta-se à função apelativa da linguagem, que tenta exortar, suscitar ou provocar estímulos, promover, mudar comportamentos. Cf. Infopedia, www.infopedia.pt

da estratégia de comunicação dos actores como é a mensagem; é por isso algo que tem a ver mais com a tática do que com a estratégia de qualquer processo negocial.

Existe por outro lado um problema da transposição dos princípios e valores que formam a identidade de um determinado actor político para uma política externa pragmática. Por uma razão simples: há um balanço negocial natural, do lado da UE ou da China, sobre os ganhos e perdas do processo de negociação que não conseguem desmentir o facto de se arrastarem, por exemplo, ao longo dos anos temas que parece não terem a importância que os responsáveis políticos europeus lhes atribuem. Tal é o caso da recusa da União (Europeia) de atribuir à China o Estatuto de Economia de Mercado⁸² e de levantar o embargo da venda de armas que impôs em Junho de 1989, medidas que em nossa opinião há muito esgotaram o seu sentido. Se a eleição de valores comuns fosse assim tão determinante a Europa não faria arrastar estes dois temas que são freios negociais. A razão parece ser poder contar com temas que possa avançar para a barganha negocial contrapondo questões como o copyright de direitos de autoria e propriedade intelectual ou a política proteccionista chinesa das empresas nacionais vocacionadas para a exportação para os mercados europeus.

Uma quarta perspectiva alega que a Parceria União Europeia-China percebe-se, tendo em atenção que as relações comerciais e económicas (e a relação num sentido mais vasto) são um jogo de *soma positiva* em que a cooperação técnica e o intercâmbio ajuda cada um dos interlocutores a ultrapassar as suas dificuldades e permite que concretizem os seus interesses nacionais. Nesta cooperação tem impacto a forma como se distribui o poder dos Estados no sistema internacional, distribuição que varia ao longo da história, sendo favorecida pela existência de uma potência hegemónica no sistema. Esta é a abordagem da Escola da Economia Internacional de Robert Gilpin, professor de relações internacionais e políticas públicas na Universidade de Princeton nos Estados Unidos⁸³. Na óptica deste autor norte-americano, o fim da Guerra-fria libertou novas forças políticas e económicas e surgiram novos regionalismos que conduziram à acumulação de poder por força da economia global e dos desenvolvimentos tecnológicos. Nessa nova situação, o fenómeno económico da globalização adquiriu um papel crucial, vindo a ter implicações nas políticas económicas dos

⁸² Por “economia de mercado” entende-se uma economia centrada no papel de locomotiva do mercado. Concordando com Gilpin in *The Political Economy of International Relations*, op. cit, pág. 19, a economia de Mercado é dotada de três características: a) o papel crítico da relatividade dos preços na troca de bens e serviços; b) a centratidade da competição (ou concorrência) como determinante do comportamento individual ou organizacional; c) a importância da eficiência como factor determinante da sobrevivência dos actores internacionais.

⁸³ Analisaremos de forma pormenorizada as posições de Gilpin na parte desta dissertação relativa ao quadro teórico. Cf. Gilpin, Robert. (2002). *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*. Princeton, Oxford: Princeton University Press; (2001). Gilpin, Robert. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press; Gilpin, Robert. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Estados, mas sendo muitas vezes o seu papel sobrevalorizado e mal interpretado. No essencial (diz Gilpin) são as políticas nacionais e as escolhas económicas dos governos que constituem os factores determinantes da economia internacional, não existindo um determinismo historicista que empurre os Estados para a cooperação, como alegam liberais e institucionalistas⁸⁴. Gilpin combina no seu modelo de análise a análise económica e política, no que designa pela “economia política global”, utilizando contributos da ciência política, da história e das relações internacionais. Gilpin defende que só uma combinação destas várias aproximações metodológicas permite compreender a economia internacional e a acção dos Estados. Gilpin distingue-se do realismo estrutural de Kenneth Waltz pela ênfase que dá ao papel da “economia política internacional” “enquanto interacção do mercado e de actores poderosos como os Estados, as empresas multinacionais e as organizações internacionais”, a qual respeitando a primazia dos Estados no domínio das relações económicas nacionais e internacionais, afirma que o Estado não é o “único importante actor”, mas que Organizações Internacionais interestaduais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, ou a Comissão Europeia têm um papel igualmente relevante⁸⁵. Embora se identifique com a visão “Estadocêntrica” de Waltz e com a importância que este atribui à segurança nacional, anota que, desde 1945, o “Estado comerciante” adquiriu um papel preponderante na vida internacional, beneficiando do sistema de segurança derivado das alianças dos Estados Unidos com aliados europeus e asiáticos⁸⁶. Os autores de relações internacionais são o reflexo dos tempos que viveram: os idealistas ou liberais do período de descompressão entre as guerras, os neorealistas do conflito e tensão durante a Guerra-fria, os constructivistas do período que se seguiu à queda do Muro de Berlim. Gilpin é um autor de transição porque mais do que intervir no ajuste de contas entre os principais paradigmas de relações internacionais veio dizer que é preciso socorrer-mos de vários elementos de análise sem preconceitos ideológicos ou científicos. Aditou-lhe um elemento de análise original: o essencial da política internacional anda à volta das questões económicas, comerciais e financeiras e já não tanto da luta pela vantagem e poderio militar que marcou a história da Europa durante séculos. É impossível compreender-se o que se passa na vida internacional se não se tiver um conhecimento mínimo de como funciona a economia internacional, o que é a

⁸⁴ Por “determinismo” entende-se a teoria que defende que todos os acontecimentos, inclusive os acontecimentos políticos, são o resultado de causas ou condições específicas, quer sejam naturais ao sistema, quer resultem da ordem social (o curso da história), não tendo os indivíduos (e também os Estados) liberdade de escolha. Cf. Ribeiro, Henrique Lages, *Dicionário....op. cit.*, pág. 86. Por “historicismo” entende-se uma certa perspectiva das ciências sociais que assume que a previsão histórica é o seu objectivo principal e que ela é atingível descobrindo-se os “ritmos”, os “padrões”, as “leis” ou as “tendências” que subjazem à evolução da história. Cf. Popper, Karl Raimund. (1974). *The Poverty of Historicism* (pág. 3) Londres: Routledge e Kegan Paul.

⁸⁵ Gilpin, Robert, *Understanding...., op.cit.*, pp. 17-18.

⁸⁶ Também Rosecrance, Richard. (2010). The case for a Transatlantic Economic Union. *Foreign Affairs*, 89, 3, 42-50.

globalização (e como ela se manifesta), qual o papel das Corporações Multinacionais no mundo, como se relacionam os Estados e as Organizações Internacionais e qual o escopo de autonomia destas em relação àqueles e por aí fora. O debate de fundo não é quem tem razão se os neorealistas, os liberais-institucionalistas ou os constructivistas, mas que o mundo é demasiado complexo para que apenas uma escola de pensamento tenha a receita mágica de o compreender e antecipar, razoavelmente, os seus desenvolvimentos.

Na visão do autor da dissertação, esta última perspectiva (Economia Política Internacional) é capaz de nos fazer compreender melhor a Parceria Estratégica União Europeia-China e a sua predominância económica, comercial, tecnológica, científica e cultural, a que não é despendida a falta de uma dimensão de segurança (e a eleição de um inimigo comum), tão cara às alianças tradicionais do realismo clássico de Morgenthau. O “parceiro” União Europeia tem uma relação especial com os Estados Unidos (em virtude da solidariedade atlântica) mas não está em condições de concertar uma relação de natureza idêntica com a China. Isso exigiria a eleição de um “inimigo” comum e a fixação de objectivos de longo prazo que são difíceis de estabelecer entre parceiros que estão em pontos distantes de um mesmo continente euro-asiático, não têm fronteiras comuns (terrestres ou marítimas) e têm sistemas políticos muito diferentes. Por outro lado, a China não quer ficar agarrada a alianças rígidas, quer pelos desaires da aliança histórica (e ideológica) com a União Soviética quer por impedimentos constitucionais que marcam a sua política externa⁸⁷.

A Parceria Estratégica União Europeia-China permite, assim, grande agilidade de movimentos e não contunde com as relações Estado a Estado, favorecendo a interdependência económica e a cooperação regional e tecnológica entre os dois pares, pedras-chave do jogo internacional. Assim sendo, o campo onde ambos os “parceiros” podem marcar pontos é a esfera económica e comercial, domínio em que a entreaajuda é potenciada e cada um joga com as suas cartas – a China com a magnitude do seu mercado interno, a sua enorme população e o reduzido custo dos factores “trabalho” e “terra”; a União Europeia com a experiência, o saber técnico e tecnológico, o espírito de inovação, a sofisticação, o conhecimento dos mercados e do processo decisório do “consumidor”. A convergência na caminhada dos actores é favorecida pela estabilidade e previsibilidade domésticas: enquanto houver estabilidade política e social todos ganham, todos lucram; quando essa estabilidade for quebrada, o consumidor retrair-se-á e o processo industrial sofrerá. Porque os actores (UE e China) são racionais, escolhem as saídas que mais favorecem os seus próprios interesses com os menores custos e não se preocupam em ter ganhos individuais absolutos mas apenas relativos. Os dois parceiros têm perfeita percepção que actuam num mercado

⁸⁷ Décimo segundo parágrafo do “preâmbulo” da Constituição da República Popular da China, *ibid*, pág. 6.

concorrencial em que as escolhas são múltiplas e as condicionantes muitas, algumas das quais fora do seu alcance (ou controle). Embora a China tenha uma leitura realista da vida internacional e a União Europeia uma leitura institucionalista, a ausência de pontos permanentes de confronto ou competição estratégica (entre os dois) possibilita-lhes colaborarem, criando interdependências que são geridas no plano bilateral, sem crispções ou mal-entendidos, não dependendo do recurso a instituições internacionais ou ao direito internacional⁸⁸.

1.2 Definição do modelo de análise. Conceito central e variáveis. Hipóteses de trabalho e variáveis.

O argumento é que a Parceria Estratégica é um acordo de longo prazo entre dois actores estatais ou regionais com vista a estabelecer uma relação de proximidade e cumplicidade. Para que o argumento vingue torna-se necessário que se verifiquem quatro condições: primeiro, haver um acordo escrito entre as partes que é actualizado à medida que a relação avança; segundo, haver proximidade de pontos de vista entre os dois lados na forma como olham o mundo e os principais acontecimentos internacionais; terceiro, existir uma visão de longo prazo para o relacionamento e não apenas uma de curto prazo; quarto, haver cumplicidade no relacionamento, isto é, as duas partes procuram compreender os motivos uma da outra, valorizam os avanços e aspectos positivos e esforçam-se por minimizar os atritos e dificuldades de relacionamento.

Existem subjacentes ao modelo de análise duas hipóteses probatórias que designaremos por Hipótese Maximax (Hipótese 1) e por Hipótese Maximin (Hipótese 2) e que se fundam no processo decisional (de cada parte) como uma decisão racional em condições de incerteza⁸⁹.

A fonte inspiradora é a obra *Teoria da Justiça* do filósofo norte-americano John Rawls⁹⁰. Segundo o filósofo norte-americano importa seleccionar quais os princípios de justiça que devem orientar uma sociedade e constituir regras de referência (*ground rules*). As regras são seleccionadas por um grupo de pessoas que seja porque razão têm de cooperar umas com as outras. Essas regras regularão a forma como se relacionarão umas com as outras, a forma como as diversas funções e tarefas serão atribuídas, a forma como a comida e os bens primários serão distribuídos, a forma

⁸⁸ Nau, Henry, R, *Perspectives....*, *op.cit.*, pág. 35.

⁸⁹ Adapta-se ao desenvolvimento da tese a conhecida dicotomia de John Rawls *quanto* à melhor estratégia racional tomada pelos participantes num processo de eleição dos princípios de justiça necessários à criação de uma sociedade livre e democrática. A estratégia *maximin* (maximizar o mínimo) procura maximizar em benefício de cada um dos “contratantes” o número de bens sociais primários que caberão a cada membro numa sociedade ordenada. A segunda estratégia, a estratégia *maximax* (maximizar o máximo) procura escolher a alternativa cuja adopção deixa o actor melhor que todas as outras alternativas (e regra geral em posição absolutamente vantajosa quanto aos outros). Cf. Espada, João Carlos, Rosas, João Cardoso. (2004). *Pensamento Político Contemporâneo. Uma Introdução*. Lisboa: Bertrand Editora, pp. 97-8.

⁹⁰ Seguimos a reedição de 1999 de Rawls. Rawls, John. (1999). *A Theory of Justice* (edição revista). Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. Passaremos a mencioná-la a partir de agora “T.J. (1999)”.

como futuras decisões serão tomadas. Porquê “princípios de justiça”? Diz John Rawls a abrir a sua obra: “a Justiça é uma virtude primeira das instituições sociais tal como a verdade o é para os sistemas de pensamento”. É o conceito através do qual avaliamos, ao nível mais fundamental todos os mecanismos sociais e políticos. Continua Rawls “uma teoria por mais elegante e económica que seja deve ser rejeitada ou alterada se for não verdadeira e por isso as leis e as instituições não obstante o serem eficazes ou bem concebidas devem ser reformadas ou abolidas se forem injustas. Cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça a qual nem que seja em benefício do bem-estar da sociedade como um todo poderá ser eliminada. Por esta razão, a Justiça impede que a perda de liberdade para alguns seja justificável pelo facto de outros passarem a partilhar um bem maior. Não admite que os sacrifícios impostos a uns poucos sejam compensados pelo aumento de vantagens por um maior número”⁹¹.

Rawls considera que os princípios de justiça serão os que forem escolhidos por indivíduos postos numa situação em que tudo o que influencie o seu processo decisional seja posto de lado. Rawls faz-nos viajar a uma situação imaginária em que agentes racionais são imaginados a seleccionar alguns princípios de justiça, posição que identifica como “posição original”. Num certo ponto da sua obra formula o primeiro princípio da seguinte forma: “Primeiro Princípio. Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais amplo sistema de liberdades totais básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para todos”⁹². Desta forma, Rawls está a dizer que numa sociedade justa a liberdade é distribuída de forma equitativa entre as pessoas, com cada uma obtendo tanta liberdade quanto seja compatível com o facto de todos as outras usufruírem de igual “medida” de liberdade. Rawls explica-nos que a liberdade distribuída, de acordo com o primeiro princípio, está embebida num conjunto de liberdades fundamentais ou básicas:

É essencial observar que é possível estabelecer um elenco de liberdades básicas. Entre elas contam-se entre as mais importantes a liberdade política (o direito de votar e ser eleito para cargos públicos), as liberdades de expressão e de reunião; as liberdades de consciência e de pensamento, as liberdades da pessoa humana que incluem a proibição da opressão psicológica e da agressão física (direito à integridade pessoal); o direito à propriedade privada e à protecção face à detenção e prisão arbitrárias como resulta do princípio do primado do direito. Estas liberdades devem ser iguais para todos de acordo com o primeiro princípio⁹³.

Depois Rawls avança o segundo princípio da seguinte forma: “Segundo Princípio. As desigualdades económicas e sociais devem ser distribuídas para que sejam, ao mesmo tempo: a) para o benefício dos mais desfavorecidos, de uma forma compatível com o princípio da poupança justa e b) sejam a consequência do exercício de cargos e funções abertas a todos segundo condições

⁹¹ Rawls, John, *T.J.*(1999), pág. 3.

⁹² Ibid, pág. 266.

⁹³ Ibid, pág. 53.

de justa igualdade de oportunidades”⁹⁴. Rawls pretende que o Segundo Princípio regule a distribuição do que designa por “bens sociais primários”, bens que supostamente um indivíduo racional quer, seja quais forem os seus outros desejos e que compreendem “direitos e liberdades, oportunidades e poderes, rendimentos e riqueza”, num palavra “o sentido do próprio valor”⁹⁵. As liberdades e oportunidades são definidas pelas regras das instituições principais e a distribuição dos rendimentos e da riqueza é regulado por elas. Rawls não é contra as desigualdades em si (isso faria dele um igualitário ou socialista) porque considera que a desigualdade é apenas injusta quando funciona em detrimento da posição dos indivíduos que estão pior. A contrário, quando a desigualdade melhora a situação dos que estão pior, eleva o seu padrão de vida a um ponto em que se não fora aquela estaria, ela (a desigualdade) é aceitável⁹⁶. Formulados os dois princípios como é que se estabelece uma relação lógica entre os dois? Será que os dois princípios serão independentes um do outro ou o primeiro cede passagem ao segundo ou vice-versa?

Será importante neste ponto recuar à *posição original* (grifos nossos), essa situação mítica em que um grupo de homens, identificados com um mesmo propósito de cooperarem entre si e de sobreviverem, escolhem os princípios fundamentais que regularão a forma de se relacionarem e os seus objectivos de vida⁹⁷. Trata-se da *estrutura básica da sociedade* (grifos nossos), isto é, a forma pela qual as principais instituições sociais se articulam num único sistema, garantem direitos e deveres essenciais e moldam os benefícios que decorrem da cooperação social. O que é ele quer dizer por estrutura básica? A constituição política, as formas de propriedade legalmente reconhecidas e a organização da economia de uma democracia constitucional⁹⁸. Rawls relata as características da “posição original” logo a abrir a sua obra:

Na teoria da justiça como equidade a posição original corresponde ao estado de natureza da teoria tradicional do contrato social. Esta posição original não é, evidentemente, pensada como uma situação histórica determinada e muito menos um estado cultural primitivo. É concebida como uma hipotética situação social caracterizada de forma a conduzir a uma certa concepção de justiça. Entre estas características essenciais está o facto de ninguém saber o seu lugar na sociedade, a sua classe ou posição social, bem como a parte que lhe cabe na distribuição dos atributos e talentos naturais, como a sua inteligência, força e qualidades semelhantes. Parto do princípio que as partes desconhecem as suas concepções de bem ou as suas inclinações psicológicas. Os princípios de justiça são escolhidos a coberto de um véu de ignorância. Ele garante que ninguém é beneficiado ou prejudicado pela escolha dos princípios no resultado de

⁹⁴ Rawls, John, *T.J.*(1999),, pág. 266.

⁹⁵ Ibid, pág. 79.

⁹⁶ Rawls é um liberal e a sua filosofia matiza o que poderíamos designar como um certo consenso no Ocidente sobre as condições de vida em sociedade que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial e subsistiu até ao fim dos anos 80. Incorpora o que se pode designar em termos europeus por uma visão social-democrata da vida e da sociedade.

⁹⁷ Kukathas e Pettit comentam que as pessoas nesta posição original são igualmente ignorantes e racionais. Kukathas, Chandran e Pettit, Philip (1990). *Uma Teoria de Justica e os seus críticos* (pág. 35). Lisboa: Gradiva.

⁹⁸ Rawls, John, *T.J.*(1999), pág. 171.

uma sorte natural ou pela contingência das circunstâncias sociais. Dado que todos estão numa posição semelhante e ninguém está em condições de eleger princípios que favoreçam a sua condição particular, os princípios são o resultado de um acordo justo ou de uma negociação equitativa⁹⁹.

Sob o *véu de ignorância* (grifos nossos) encontramos-nos uma situação em que nenhum nós se encontraria mas para onde nos podemos transportar imaginando-a. Rawls identifica os homens que coloca na “posição original” como limitados no altruísmo, capazes de formular planos racionais de vida para si próprios, quer dizer capazes de identificar objectivos de vida e os perseguir de forma racional e sistemática. Se todos (nessa posição) partem do princípio que podem ganhar através da cooperação ninguém estará em posição de coagir outrem. Rawls faz um exercício de *escolha racional* (grifos nossos), considerando os indivíduos na *posição original* eivados de algum egoísmo e centrados no seu próprio interesse, em competição uns com os outros, situação claramente subsumível à dos agentes económicos em mercado aberto a concorrerem por bens raros e pela sua sobrevivência. Um modelo de escolha racional parte da assunção que o decisor tem à partida objectivos definidos e um conjunto de instrumentos para alcançar esses objectivos. O decisor é visto procurar soluções para problemas bem determinados e empregar os melhores meios para alcançar de forma clara esses objectivos. A racionalidade refere-se à natureza normativa do processo de escolha e aos meios seleccionados para chegar às decisões. Os modelos que consideram que há um elevado grau de escolha racional assumem que existem etapas no processo de escolha. O decisor é percebido como começando por identificar os problemas; de seguida determinar os objectivos cruciais e avaliar as metodologias alternativas para os alcançar; finalmente escolher os instrumentos mais apropriados em que a decisão política deve ser sustentada¹⁰⁰.

Escolhidos os princípios (de justiça) importa saber como iremos hierarquizá-los porque há um implícita “tensão” entre os dois, pois a maximização do princípio de liberdade irá manifestamente potenciar a posição dos mais capazes, dos mais habilitados, dos mais ambiciosos em detrimento dos que estão piores, na perspectiva da “distribuição de rendimentos e de riqueza e no desenho de instituições que fazem uso destas diferenças em autoridade e responsabilidade”¹⁰¹.

Rawls responde à questão de forma clara:

Estes princípios¹⁰² devem ser organizados numa ordem serial, tendo o primeiro princípio prioridade sobre o segundo. Esta ordenação significa que violações das liberdades básicas iguais protegidas pelo primeiro princípio não podem ser justificadas ou compensadas por maiores vantagens económicas e sociais. Estas liberdades têm um campo central de aplicação

⁹⁹ Ibid, pág. 11.

¹⁰⁰ Axford, Browning, et al. (2002) *Politics: An Introduction* (2ª edição, pág 455). Londres e Nova Iorque: Routledge.

¹⁰¹ Rawls, John, John, T.J. (1999), pág. 53.

¹⁰² Trata-se dos princípios da liberdade e da diferença conforme estatuídos na página 266 da versão de 1999 da *Teoria da Justiça*.

dentro do qual só podem ser limitadas ou ser objecto de compromisso quando entram em conflito com outras liberdades básicas. (...) Deve observar-se que estes dois princípios são um caso especial de uma concepção mais geral de justiça que pode ser expressa da seguinte forma: todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, rendimento e riqueza e as bases sociais do respeito próprio – devem ser distribuídos de forma equitativa salvo se uma distribuição desigual de algum ou todos estes valores redunde em vantagem de todos¹⁰³.

Os princípios de justiça devem ser ordenados de uma forma lexical e assim as liberdades básicas podem ser apenas restringidas em benefício da própria liberdade. Rawls admite-o em duas situações: a) quando uma restrição da liberdade possa fortalecer o sistema total de liberdades usufruído por todos; b) quando as desigualdades relativas à liberdade devam ser aceitáveis for aqueles a quem é atribuída a liberdade menor¹⁰⁴. Esta é a primeira regra de prioridade e respeita ao Primeiro Princípio. A segunda regra de prioridade é a seguinte: o princípio da diferença goza de prioridade lexical face aos princípios da eficiência e da maximização da soma das vantagens. Por sua vez o princípio da igualdade equitativa de oportunidades tem prioridade sobre o princípio da diferença. Rawls pormenoriza esta regra de priorização na distribuição em dois casos: a desigualdade nas oportunidades deve melhorar as daqueles que dispõem de menores oportunidades; uma taxa excessiva de poupança deve, quanto ao resultado final, melhorar a situação dos que a suportam¹⁰⁵.”

No que respeita à fixação da ordem de prioridade entre os dois princípios (liberdade e diferença) e dentro do princípio da diferença entre o sub-princípio do grande benefício para os mais desfavorecidos e da igualdade das oportunidades no acesso aos cargos públicos, Rawls adianta ser “útil como um mecanismo heurístico¹⁰⁶ pensar nos dois princípios como a solução maximin para o problema da justiça social” já que “existe uma relação entre os dois princípios e a regra maximin para a escolha em condições de incerteza”¹⁰⁷. Rawls dramatiza o sentido dessa escolha:

Isso é evidente no facto que os dois princípios serem aqueles que uma pessoa escolheria para a concepção de uma sociedade na qual o seu lugar na sociedade fosse atribuído pelo seu inimigo. A regra maximin diz-nos para ordenar as alternativas em função das piores entre as consequências possíveis: deveremos adoptar a alternativa cuja pior consequência seja superior a cada uma das piores consequências das outras. (...) esta analogia sugere que se a posição original for descrita em tais termos tais que para as partes é racional escolherem a posição conservadora subjacente a esta regra uma argumentação conclusiva em favor destes princípios pode efectivamente ser construída¹⁰⁸.

¹⁰³ Rawls, John, *T.J. (1999)*, pág. 54.

¹⁰⁴ *Ibid*, pág. 53.

¹⁰⁵ *Ibid*, pág. 267.

¹⁰⁶ Heurística é o processo para resolver um problema e chegar a uma conclusão. Como processo simplifica ou limita os caminhos para as soluções em domínios difíceis e pouco compreendidos. Blackburn, Simon. (1994). *Dicionário de Filosofia*. Lisboa: Gradiva, pág. 204.

¹⁰⁷ Rawls, John, *T.J. (1999)*, pp. 132-3.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

Rawls identifica os promotores da escolha decisiva dos princípios de justiça como eivados de duas preocupações à partida: a forma como a cooperação é materializada pode fazer a diferença na total quantidade dos bens de justiça disponíveis; por outro lado, a ideia que a decisão racional de cada indivíduo colocado na posição original é uma decisão de “menor risco”. Isto significa que a coberto do véu de ignorância quanto às suas faculdades e as dos outros, um indivíduo racional optará pelas soluções que evitem que ele fique na lotaria das escolhas na pior posição possível, quer dizer dos mais desfavorecidos.

Existe uma outra possibilidade de hierarquização das escolhas que é a regra maximax, a qual preconiza que ordenemos as várias alternativas em função do melhor resultado possível, adoptando a alternativa cujo melhor resultado é melhor que o melhor resultado de todas as outras.¹⁰⁹ Esta estratégia é rejeitada por Rawls porque se trata de uma estratégia de alto risco e as probabilidades de perdas são enormes. Trata-se de uma estratégia de jogo que recomenda ao “jogador” que arrisque tudo quando haja alguma hipótese, por mais remota que seja, de obter ganhos. Rawls fundamenta-o em três razões: a) na situação correspondente à posição original o conhecimento das probabilidades é impossível e por isso não há razões objectivas para cálculos probabilísticos a não ser que não haja outra alternativa; b) na posição original a pessoa que escolhe tem uma concepção de bem que a leva a preocupar-se pouco com os ganhos que obtém acima do rendimento mínimo que pode obter, se seguir a regra maximin; c) as regras de escolhas alternativas (à regra *maximin*) podem conduzir a resultados intoleráveis¹¹⁰. Existe por outro lado uma circunstância que prefere a regra *maximin* sobre qualquer outra: uma vez que as partes na posição original têm linhagens familiares ininterruptas elas têm de pensar exaustivamente sobre as consequências da sua decisão no médio prazo¹¹¹.

Vimos, supra, que a concepção de justiça gizada por Rawls visa definir a estrutura básica da sociedade e a forma como as suas instituições interagem e fazem a gestão dos direitos e deveres fundamentais firmados num princípio de cooperação. Rawls afirma na secção relativa à “36. A justiça política e a Constituição” que a Constituição é um processo justo que satisfaz as exigências de igual liberdade e deve ser concebida de forma a que, de todos os sistemas justos e aplicáveis, seja ela a que tem mais possibilidades de conduzir a um sistema de legislação justo e efectivo. O princípio da igual liberdade quando aplicado ao processo político definido pela Constituição será referido como o princípio da igual participação, segundo o qual exige que todos os cidadãos

¹⁰⁹ Kukathas, Chandran e Pettit, Philip, *Rawls...*, pág. 55.

¹¹⁰ Rawls, John, *T.J.*(1999), pág. 160.

¹¹¹ É isso que os torna decisores racionais. Um jogador não se preocupa com as consequências das suas decisões para o futuro da sua linhagem familiar mas apenas em ganhar e jogar com as probabilidades.

tenham um direito igual a tomar parte no processo constitucional que faz a legislação e a que devem obedecer e a determinar o seu resultado. A teoria da justiça como equidade parte da ideia que há princípios comuns que são necessários e no interesse de todos e que devem ser estabelecidos a partir de uma situação inicial de igualdade na qual cada pessoa está representada de forma equitativa. Rawls visiona aqui os predicados e funcionamento processual de uma democracia constitucional¹¹².

Estamos assim no plano interno, doméstico, adentro de um determinado projecto de sociedade que coincide com a visão e a vivência do autor norte-americano (Rawls é um liberal) e que poderíamos designar como o Estado-Providência. Se assim é, porquê utilizar esta concepção sofisticada de Rawls para explicar e tentar compreender o relacionamento entre duas entidades territoriais e, neste caso, as relações União Europeia-China?

Não será que a concepção de *Justiça como Equidade* de Rawls não conterà em si a possibilidade da sua extensão às relações internacionais, em razão de uma relação de proximidade entre agentes de relações internacionais incorporada em tratados, acordos, e contratos que definem uma relação jurídica contratual tratada pelo direito internacional público? Rawls parece abrir essa possibilidade na secção 58 da sua *Teoria da Justiça* (A Justificação como objecção de consciência) quando afirma: “é natural que se coloque a questão de se saber como é que a teoria do dever político se aplica à política externa. Para o fazer é necessário alargar a teoria da justiça ao direito internacional público¹¹³ (...) o nosso problema é pois o de relacionar os princípios políticos justos que regulam a conduta dos Estados com a teoria do contrato e explicar a base moral do direito internacional público (*law of the nations*) a partir deste ponto de vista”¹¹⁴. Rawls considera que pode alargar a interpretação da posição original e conceber as partes como representantes de diferentes nações que na posição original chegam a um acordo quanto aos princípios do justo que são aplicáveis às sociedades respectivas e a eles próprios enquanto membros e portanto os elegem como “princípios fundamentais para resolver os conflitos entre os Estados”¹¹⁵.

Formulando uma análise em tudo similar à que conduziu no plano doméstico, Rawls conclui que “a justiça entre Estados é determinada pelos princípios que seriam escolhidos na posição original assim interpretada. Trata-se de princípios públicos que regem as políticas de um Estado para com outras nações”. Rawls assevera que “em qualquer caso não haveria quaisquer

¹¹² Rawls, John, *T.J. (1999)*, pág. 194-5.

¹¹³ Por Direito Internacional Público, Direito Internacional ou Direito das Nações entendemos o ramo do direito que regula as relações entre os Estados, embora estes não sejam os únicos titulares de direitos e obrigações de carácter internacional. Cf. Akehurst, Michael. (1982). *A Modern Introduction to International Law* (4ª edição, pág. 1). Londres, Boston e Sidney: George Allen and Unwin.

¹¹⁴ Rawls, John, *T.J. (1999)*, pág. 331.

¹¹⁵ Ibidem.

surpresas porque tais princípios seriam aqueles que já conhecemos, isto é, o princípio da liberdade e o princípio da distribuição”¹¹⁶. O filósofo reitera que o princípio básico do direito internacional público é o da igualdade e que os povos independentes organizados em Estados têm certos direitos fundamentais (análogo aos direitos iguais dos cidadãos num regime constitucional), neles enumerando o direito de autodeterminação, o direito de autodefesa em caso de agressão, o direito a que os tratados celebrados sejam respeitados desde que compatíveis com os princípios que regulam as relações entre os Estados¹¹⁷. A partir daqui, Rawls concentra-se nas causas justas de participação dos países nas guerras e no papel da objecção da consciência, o que nada nos acrescenta quanto ao raciocínio de analogia que aqui estamos a desenvolver.

A estatuição da teoria de Rawls neste domínio não nos leva muito longe embora alguns dos seus intérpretes considerem que Rawls noutras obras avança no sentido de um direito cosmopolita dos Estados, fundando-o em princípios de justiça escolhidos numa posição original, o que acontece no seu livro de 2000 intitulado “*The Law of the Peoples*”¹¹⁸. Aí afirma, desde logo no prefácio, ter alargado a ideia do contrato social à sociedade dos povos, “apresentando os princípios gerais que podem e devem ser aceites quer por sociedades liberais que por não liberais (*mas decentes*) com base na regulamentação do seu comportamento umas com as outras”¹¹⁹. O raciocínio de claro substrato kantiano é porventura levado longe de mais já que a sociedade internacional não pode ser considerada como uma comunidade como o pretende Rawls, pois o sistema não é fechado nem auto-suficiente e embora se possa afirmar que existe um conjunto de princípios do justo incorporados na Carta das Nações Unidas e nos Pactos Internacionais de Direitos, Liberdades e Garantias, estes não são de observância obrigatória encontrando-se abertos à subscrição dos Estados membros das Nações Unidas, os quais podem ainda formular reservas¹²⁰. Por outro lado não existe, verdadeiramente, um excedente (mundial) a ser distribuído às nações que estão pior no mundo, pois não há produção internacional de bens colectivos. Um dos críticos de Rawls, Thomas Pogge, coloca a questão num sentido mais realista quando afirma que o problema actual da ordem internacional não é a ausência de um governo mundial mas que a ordem global é moldada por uma

¹¹⁶ Rawls, John, *T.J.* (1999), pág. 332.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Beitz, Charles. (1999). *Political Theory and International Relations* (Edição revista). Princeton: Princeton University Press.

¹¹⁹ Cf. versão portuguesa “A Lei dos Povos”, editada pela Quarteto Editora, Coimbra, 2000, pp. 7-8.

¹²⁰ Para a economia do raciocínio refira-se deste logo que a União Europeia é subscritora desses Pactos mas a China não o é, pois subscreveu apenas o Pacto Internacional dos Direitos Económicos e Sociais e não o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos. Esta última convenção internacional espera ratificação da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China desde 1998, data em que a adesão da China ao tratado foi formalizada. Cf. United Nations Treaty Collection, in http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en

série de acordos intergovernamentais e instituições internacionais que são baseadas em declarações providenciais marcadas por uma dada distribuição do poder. A ordem internacional é uma cristalização de um equilíbrio de poder transitório¹²¹. Se a ordem internacional é o plasmar de um determinado equilíbrio é um *modus vivendi* que deve caminhar para uma ordem social baseada em valores sociais compartilhados. A grande virtude de um *modus vivendi* é que pode funcionar, de uma forma prática, prevenindo conflitos generalizados ainda que subsista entre países que têm desconfianças entre si e que nada têm de comum em matéria de valores partilhados¹²². De forma a garantir o respeito mútuo as partes necessitam de ajustar as regras de base que regulam as suas interacções e facilitar o seu cumprimento e isso pretexta o seu ajustamento a fim de que elas correspondam, a cada tempo, aos fins das partes e à distribuição do poder.

É neste sentido que pensando na relação estratégica União Europeia-China, os princípios formulados por Rawls em *Teoria da Justiça* e as hipóteses *Maximin* e *Maximax* têm uma aplicação privilegiada como analogias, paralelismos, que podem-nos ajudar a compreender a natureza da relação bilateral como mutuamente vantajosa. Imaginando os dois actores – União Europeia e China – numa posição original, intervindo como sujeitos racionais na escolha dos princípios justos que definiriam o relacionamento geral, desconhecendo no essencial os seus predicados próprios e concepções de vida e sociedade, e tendo um vago conhecimento das regras de funcionamento da vida internacional será possível descortinar duas hipóteses heurísticas do seu relacionamento. Uma relação de parceria é uma institucionalização de um *modus vivendi* e responde à necessidade das partes ajustarem as regras de base que regulam as suas interacções para que a participação e o cumprimento do acordado subsistam como hipóteses preferidas de cada uma¹²³. Se a coexistência ordenada é possível, sem valores comuns e confiança mútua, por maioria da razão prevalece quando o sistema possibilita incentivos para incrementar os valores comuns e minimizar as situações de desconfiança. O *modus vivendi* renova-se, rejuvenesce, através dos ajustamentos introduzidos pelas partes que reflectem, de forma apropriada, a forma como elas vêem a distribuição do poder, os quais são lidos como interesse pela relação. A maleabilidade do *modus vivendi*, ao contrário do que assume Thomas Pogge, não gera necessariamente instabilidade, nem avulta em cada participante o receio que o seu declínio de poder é reforçado pela deterioração das condições de participação. Os valores têm um impacto efectivo nas condutas dos participantes e representam, se interiorizados por cada parte, um incentivo à conformidade e à convergência de

¹²¹ Pogge, T.W. (1989). *Realizing Rawls*. Ithaca, Londres: Cornell University Press, pág. 218.

¹²² Ibid, pág. 220.

¹²³ *Ibidem*.

posições. Usando uma analogia porventura banal são precisos dois para dançar o tango, mas a forma como se dança é directamente proporcional ao “sentir” da música.

A Hipótese *Maximax* diz que a Parceria União Europeia-China é uma relação bidireccional estável, ampla e sustentável, no médio e longo prazo, e que cada parte deve extrair dela as máximas vantagens mesmo à custa das vantagens da outra. União Europeia e China actuam como velhas nações do espaço euro-asiático, vigiando-se uma à outra, capitalizando os deslizes uma da outra. Para que seja provada ela deverá agregar provas irrefutáveis que se encontram reunidas cinco variáveis da Parceria: primeiro, uma dimensão comercial; segundo, uma dimensão económica; terceiro, uma dimensão estratégica e de segurança internacional; quarto, uma visão multilateral comum sobre os principais problemas da vida internacional; quinto, um antagonismo partilhado quanto aos Estados Unidos e à sua pretensa vocação unilateralista. A Hipótese *Maximin* afirma que a Parceria UE-China é um compromisso bilateral envolvendo uma forte dimensão económica, comercial e política e diminuta nas outras esferas do Poder mas que é uma estratégia realista quanto às valias próprias de cada actor, potenciando os seus ganhos mínimos e portanto criando condições para que o relacionamento se desenvolva com base na confiança mútua, numa percepção comum da justiça internacional, na primazia do diálogo e da cooperação como instrumentos privilegiados de cooperação. Para que ela seja provada importa que se comprovem quatro variáveis: primeiro, uma dimensão comercial mutuamente vantajosa da Parceria; segunda, uma dimensão económica significativa e bem-sucedida; terceira, uma dimensão consensual quanto ao problema dos “direitos de propriedade intelectual” decorrentes das relações comerciais; quarta, uma postura construtiva de cooperação política.

Como resulta evidente da comparação das duas hipóteses – *Maximax* e *Maximin* – as duas primeiras variáveis (dimensão comercial e económica) são comuns a ambas, as dimensões “estratégia e defesa”, “visão multilateral da vida internacional” e “antagonismo face aos Estados Unidos” particularizam a hipótese *Maximax* mas estão ausentes da hipótese *Maximin*. Por sua vez, as variáveis “direitos de propriedade intelectual” e “cooperação política” são características da hipótese *Maximin*. Quaisquer das variáveis consideradas encontram-se hoje consubstanciadas em diálogos sectoriais institucionais¹²⁴ o que permite que possamos com alguma certitude medir a “temperatura” do relacionamento consoante os avanços ou bloqueios encontrados nos diálogos. Pelo conhecimento que se formou da dimensão de relacionamento entre a União e a China são os referidos os vectores que se apresentam mais interessantes para aferir da qualidade da parceria. Naturalmente poderiam se ter escolhido outros: agricultura, política de concorrência, educação e

¹²⁴ Cf *The Sectoral Dialogues between the EU and China – an Overview* in <http://www.eu-chinapdsf.org/english/ColumnContent.asp?ColumnId=5>

cultura, ambiente, energia, ciência e tecnologia. A necessidade de manter o quadro de análise tão focado quanto possível determinou esta opção a que não é estranha a experiência acumulada pelo autor da dissertação nos nove anos que integrou o governo português de Macau, antes da transferência de soberania do território para a República Popular da China.

A linha de argumento da dissertação tornará evidente que a Hipótese Maximin se identifica exactamente com a realidade da relação bilateral, ao contrário da Hipótese Maximax que supõe um sintonia ampla (UE-China) nas concepções do mundo, da vida e das condicionantes do sistema de segurança internacional, uma demarcação clara face aos propósitos políticos dos Estados Unidos e a lógica prevaiente de um jogador que está disposto a arriscar tudo contra o seu opositor para ganhar. Assim, procuraremos provar que a Parceria Estratégica União Europeia-China:

1) Não é tão abrangente quanto os responsáveis políticos dos dois lados afirmam, mas tem alcançado desenvolvimentos positivos e contínuos nas áreas económica e comercial, sendo mutuamente vantajosa para a União Europeia e para a China;

2) É incompleta e ainda embrionária nas áreas da segurança e da cooperação estratégica, por razões exógenas às intenções dos dois interlocutores tais como:

2.1 A dependência estratégica da União Europeia do chapéu-de-chuva nuclear e militar dos Estados Unidos dentro do sistema da NATO;

2.2 A ausência física da União Europeia do palco asiático e das suas condicionantes de segurança, o que a torna um actor externo à Região Ásia-Pacífico;

2.3 A relativa inconsistência europeia no domínio da segurança e defesa, de que são expressão os resultados discretos da Política Externa de Segurança e Cooperação e da Política Europeia de Segurança e Defesa;

3) A evolução da relação ao longo dos anos gerando sinergias, catapultando expectativas positivas e esforços de acompanhamento dos dois actores, como os mais de vinte diálogos sectoriais comprovam e detalham¹²⁵.

Contornando as reservas norte-americanas quanto à cooperação científica e técnica com a China¹²⁶, a União Europeia tem conseguido capitalizar em seu proveito a necessidade crucial da China de tecnologias de ponta, tecnologias de duplo uso, e transferência de tecnologias em geral, apoiando Pequim no seu esforço de modernização tecnológica. Tal vantagem tem reforçado a sua capacidade de diálogo junto dos responsáveis políticos chineses, transformando a Parceria num

¹²⁵ Cf. EU-China Policy Dialogues Support Facility in <http://www.eu-chinapdsf.org/english/Column.asp?ColumnId=5>

¹²⁶ Ver, por exemplo, Brooks, Peter. (2005). The Lifting of the EU Arms Embargo on China: An American Perspective. *Heritage Lecture #866, The Heritage Foundation*, in <http://www.heritage.org/research/europe/hl866.cfm>

mecanismo bilateral de sucesso. O autor da dissertação considera que esta postura europeia em nada prejudica os objectivos da Aliança Atlântica e as obrigações dos Estados europeus que participam na Aliança; é-lhe complementar e ajuda a frutificá-la porque reduz os elementos de *poder duro*¹²⁷ induzidos pela relação tensa Estados Unidos-China.

Há uma terceira hipótese que só por absurdo se equaciona, a hipótese *Minimin* que se expressa em não existir na relação bilateral União-Europeia-China qualquer dimensão de parceria mas apenas uma relação normal entre Estados soberanos, que coexistem nos principais areópagos internacionais, tiveram uma história comum, mas nada os liga em particular (são alheios um ao outro). Tal hipótese é desde logo desmentida pela qualificação que as duas partes dão ao seu relacionamento bilateral (parceria), formalmente repetida em todas as cimeiras bilaterais e visitas de Estado de responsáveis políticos da China, da União Europeia ou dos seus Estados-membros. É desmentida, em segundo lugar, pela estrutura multinível de cooperação e intercâmbio e pela sua complexidade ao longo das três décadas de relacionamento bilateral, bem como pelo facto da fluência da aproximação União Europeia-China ter consequências para as relações Estados Unidos-China como o comprova a manifesta aproximação entre estes dois actores na sequência do início de funções da Administração Obama.

A orientação teórica da dissertação é contrária à tese pessimista das relações com a China (por vezes chamada a *China threat school*). Esta tese que radica na tradição do realismo clássico e do realismo ofensivo transporta os condicionalismos da Guerra-fria para o mundo contemporâneo e vê na relação bilateral UE-China uma oportunidade perdida ou uma cedência grave aos interesses de Pequim no tabuleiro internacional¹²⁸. Segundo ela, a prioridade, no caso europeu, deve ser as relações com os Estados Unidos (e as exigências da Aliança Atlântica) devendo a Europa no que concerne às relações com a China articular a sua posição e os seus objectivos com os Estados Unidos. O autor considera esta visão errada porquanto na estrutura interdependente e concorrencial do sistema internacional, os Estados competem com as suas valias próprias uns face aos outros e não faz qualquer sentido que prescindam da prossecução dos seus interesses nacionais porque são “aliados”. Basta ver a “guerra” comercial que a Europa trava com os Estados Unidos quando os

¹²⁷ *Hard power* (numa tradução literal “poder duro”) é um conceito oriundo da escola realista das relações internacionais para simbolizar o poder do Estado-Nação que advém da detenção de meios militares e económicos. É usado em oposição ao termo *Soft power* (literalmente, o “poder suave”), que se refere ao poder que vem da diplomacia, da cultura e da história. O termo *Hard power* descreve a capacidade nacional de coagir ou induzir outra nação a fazer uma determinada acção por exemplo através do poder militar que exhibe pela ameaça ou como força efectiva para coagir, intimidar ou proteger. O poder económico pode também ser usado em alternativa para ajuda, condicionamento ou sanção económica induzindo determinado comportamento ou coagindo. Adaptado do “Glossário”, in Kegley & Wittkopf, *World Politics...*, *op.cit.*, pp. 529-539.

¹²⁸ Incorporam-na académicos e comentadores como John Mearsheimer, Nicholas Kristoff, Denny Roy, Bernstein e Ross Munro, Peter Brooks, Stephen Richter e Robert Kagan. Cf. bibliografia no fim da dissertação.

interesses americanos põem em causa a prossecução dos interesses europeus.

O autor da dissertação está mais próximo da tese optimista das relações com a China (também designada *China normality school*), próxima da escola institucionalista e neoliberal das relações internacionais¹²⁹ pois considera que esta visão responde, melhor, às premências da vida internacional e à realidade das relações bilaterais União Europeia-China, considerando que elas são favorecidas – num mundo interdependente e global – por incentivos à cooperação, intercâmbio e reciprocidade e não por estratégias de contenção e confronto com poderes emergentes (como a China). Aliás, aplicar a estratégia que os Estados Unidos utilizaram em relação à União Soviética até 1989 conduziria a voltar a China contra a Europa e lançá-la nos braços da Rússia.

O autor da dissertação toma a devida nota da perspectiva do realismo estruturalista que considera acrescentar pistas interessantes à análise da Parceria Estratégica União Europeia-China, mas considera excessivo e desadaptado o enfoque excessivo, no nível de análise sistémico, bem como criticável um certo determinismo historicista que decorre da teoria de Kenneth Waltz, como se a existência de um sistema internacional fortalecido “empurrasse” as duas partes para a cooperação ipso facto, tendência a que não poderiam (ou conseguiriam) resistir. No caso das relações entre a União Europeia e a China, o elemento “distribuição do poder global” não é assim tão evidente e a China nem sempre responde, da mesma forma, a incentivos para alinhar o seu posicionamento externo com as exigências do sistema internacional, em desfavor de uma leitura estrita do seu interesse nacional. Uma vez, a China aceita esse condicionamento e adapta-se, mas outras vezes não o aceita, por exemplo quando a turbulência social e política interna e a possibilidade do seu agravamento impõe que ceda à pressão das forças nacionalistas internas que têm uma desconfiança crónica do Ocidente e das motivações dos europeus.

A *tibieza chinesa* (grifos nossos) é muitas vezes a preocupação das autoridades chinesas conterem os efeitos da volatilidade doméstica decorrentes, por exemplo, de visitas do Dalai Lama a países europeus, de críticas europeias quanto à situação dos direitos humanos na China, da não concessão pela União Europeia do Estatuto de Economia de Mercado¹³⁰, ou ainda de pressões norte-

¹²⁹ Integram-na autores como Paul Goldwin, Robert Ross, Andrew Nathan, Fareed Zakaria, David Shambaugh, Will Hutton, David Lampton, Kenneth Lieberthal ou Joseph S. Nye. Cf. bibliografia, *a fine*.

¹³⁰ Em Junho de 2004, a avaliação feita pela União Europeia à situação da economia chinesa revelou que a China não reunia condições para a concessão do Estatuto da Economia de Mercado. A UE identificou uma série de problemas como: interferência estatal na economia, limitada adequação aos padrões internacional de governança empresarial, débil sistema de falência comercial, abusos no domínio dos direitos de propriedade intelectual e alocação preferencial de financiamentos a empresas públicas. À data, a China tinha já esse estatuto da parte da Nova Zelândia, Singapura, Malásia e Tailândia. Ver documento do Ministério da Economia (Portugal) in adenda a esta dissertação.

americanas para o não levantamento (pelos europeus) do embargo de armas a Pequim¹³¹. Postos, por absurdo, na posição da China muitos países europeus reagiriam da mesma forma cínica que criticam duramente a China. Naturalmente quem tem uma visão descontextualizada da relação União Europeia-China pode em nome dos princípios preferir uma *visão eurocêntrica* (grifos nossos) das vantagens das relações bilaterais e aplicar um rigor analítico e ético que está ausente quanto se analisa as relações da União Europeia com África, por exemplo.

O eurocentrismo está embutido em cada aspecto das ciências sociais e naturalmente no estudo das relações internacionais. É claro que os europeus criaram o primeiro sistema global e internacional ao trazerem as várias partes do sistema em contacto. Os europeus ocuparam vários continentes e impuseram-lhes um sistema de fronteiras territoriais, práticas e regras comerciais e administrações coloniais. Os poucos lugares que não foram assimilados como colónias europeias – Japão, Tailândia (antigo Sião), Turquia e China – foram forçados a adaptar-se às regras europeias para poderem sobreviver. A história do sistema internacional não pode ser contada devidamente se se ignorar o sistema afro-euro-asiático que existia antes dos europeus começarem a expandir-se pelo mundo. Só podemos compreender a origem e o significado do sistema internacional se tivermos em conta as suas dimensões não-europeias. O eurocentrismo está directamente associado à ideia do orientalismo. Edward Said explicou na sua obra célebre¹³² que a concepção da cultura e da identidade europeias ganhou corpo no século XVIII ao ser contraposta à do Oriente. A Europa era apreciada pela sua abertura, dinamismo e progressismo e o Oriente causticado pelo seu fechamento, estagnação e decadência. Said insistiu que os comentadores europeus do Oriente projectaram uma imagem desse lado do mundo que ajudou os europeus a sentirem-se inatamente superiores ao resto do mundo. A tese de Said pode parecer, hoje, exagerada mas não há dúvida que as relações internacionais têm sido estudadas de uma perspectiva europeia falhando em compreender como outros povos não europeus as viram e organizaram o seu mundo.

A história da construção e integração europeias¹³³ é a da coordenação dos países da União face a competidores externos, através da criação de um mercado comum, da transferência para as instituições da União de competências dos Estados-membros, da autonomização de uma política

¹³¹ O Congresso norte-americano ameaçou retaliar se a UE pusesse fim ao embargo à venda de armas. Os europeus asseguraram à parte americana que o levantamento do embargo tinha um sentido simbólico mas os norte-americanos não se convenceram com o argumento. Cf. Condoleezza Rice, citada pelo *The New York Times*, 22 de Março de 2005 in http://articles.sfgate.com/2005-03-22/news/17365191_1_european-union-embargo-chinese-action

¹³² Said, Edward. (1977). *Orientalism*. Londres: Penguin.

¹³³ Parte-se da ideia de “integração regional” como o processo através do qual os Estados em certas regiões do mundo tornam comuns aspectos das suas economias e políticas. Para os partidários da integração regional ela existe porque existem no actual estado de desenvolvimento da sociedade internacional dinâmicas que são independentes dos Estados-Nação e se impõem quer eles queiram quer não. Cf. Axford, et al., *Politics: an Introduction, op.cit.*, pág. 567.

comercial (da União), da negociação em bloco no quadro da Organização Mundial de Comércio e do apoio às empresas europeias quando da entrada em mercados externos. As instituições da União Europeia estão focadas na optimização de benefícios económicos para os países europeus, independentemente dos que o conseguem. As relações União Europeia-China adquiriram, por isso, uma autonomia procedimental relativamente às relações bilaterais dos principais Estados da União (com a China), designadamente a Alemanha, a França, a Grã-Bretanha e a Itália e mesmo no cômputo das relações externas da União¹³⁴. Não se minimiza o facto das relações entre os dois espaços civilizacionais terem começado por ser relações entre Estados soberanos, sem particular enfoque integrador e europeu. Considera-se no entanto que isso representou uma fase introdutória das relações bilaterais que acompanhou por um lado, a maturação do processo de abertura ao exterior, pelo lado chinês e por outro a própria densificação da União Económica e Monetária e a consolidação das competências substitutivas da Comissão (e do Conselho) na condução da política comercial comum da União. O ainda relativo fechamento do mercado chinês no campo do acesso dos prestadores de serviços estrangeiros (telecomunicações, bancos, seguradoras, jornais e media, marketing, energia e transportes), tem levado as instituições da União (Europeia), embora mantendo o tom cordato da sua política global com a China, a fazer ajustamentos constantes nos objectivos das políticas para concretizar o propósito de maximizar os ganhos económicos e aumentar o acesso àquele mercado.

Esta priorização do papel da China dentro das relações externas da União, evidente na parte final da Comissão Prodi e ao longo do primeiro mandato da Comissão Barroso, tem paralelo na progressividade da política chinesa para com a Europa, desde a presidência de Jiang Zemin¹³⁵. Esta abertura é acompanhada por ajustamentos internos para adequar as políticas macroeconómicas, alterar a repartição sector público-sector privado, melhorar o acesso de investidores externos, ajustamento que decorreu para a China da sua entrada na Organização Mundial de Comércio (em 2002). Esta abertura aos interesses europeus tem sido globalmente positiva e favorece estratégias focadas na cooperação, em áreas que Pequim tem dificuldades ao nível dos processos, tecnologias, técnicas e padrões, organização e regulamentação de subsistemas. Esta dimensão de cooperação é coincidente com a vocação institucional da União Europeia para a cooperação económica, científica, técnica e política com os países em vias de desenvolvimento. É bom lembrar que a cooperação é a primeira dimensão de política externa da União, aberta pelo Tratado de Maastricht e destinada a

¹³⁴ Como veremos adiante, estes são os principais parceiros económicos e comerciais da República Popular da China.

¹³⁵ Jiang Zemin Biography in <http://www.notablebiographies.com/Ho-Jo/Jiang-Zemin.html>

criar uma relação de confiança mútua, e de médio e longo prazo com os países destinatários da ajuda¹³⁶.

Antecipando o que desenvolveremos adiante, esta dissertação procurará dar uma nova perspectiva à investigação das relações bilaterais UE-China através de uma análise abrangente, multidisciplinar, combinando a descrição das práticas políticas, com a observação do modo como os conflitos de interesses são dirimidos no Organismo de Solução de Controvérsias da Organização Mundial de Comércio, nos processos que ali correm e que dizem respeito a disputas comerciais entre as duas partes e, ao mesmo tempo, na negociação política de Alto Nível¹³⁷ sempre que há o risco de deslizamento do conflito para a ruptura. Como refere um autor alemão, Kay Möller, há que ultrapassar a tentação de adaptar ao contexto europeu os temas lançados pela competição China-Estados Unidos quanto ao debate do “*China threat*”, “*rise*” versus “*no rise*”¹³⁸ e concentrar-se na análise teórica do que a agenda de investigação europeia tem distintivo, na sua relação estratégica com a China, o que tem a ver com o lugar da Europa no mundo¹³⁹.

O material recolhido em favor das hipóteses prefiguradas acima deve explicar como a União Europeia e a China desenvolvem e detalham a sua Parceria, criam novas metas e estabelecem mecanismos de monitorização dos progressos alcançados. Deve indicar que quer a UE quer a China procuram maximizar os seus benefícios próprios no contexto internacional e revelar os factores que conduzem a ajustamentos de políticas. Deve mostrar que a China demonstra enorme capacidade de conduzir, ao mesmo tempo, relações no plano regional (China-UE) e no plano nacional (China-Alemanha, China-França ou China-Grã-Bretanha) sem atrapalhão ou confusão de metas, objectivos e estratégias. Isso comprova que a China é um actor complexo, sofisticado mas constructivo.

Para atingir estes objectivos, este estudo analítico confia em fontes directas, desde logo, as comunicações da Comissão Europeia, as decisões do Conselho e os comunicados das cimeiras anuais União Europeia-China. Segundo, fará a análise do documento estratégico da República

¹³⁶ Trata-se de designação habitualmente atribuída aos países que ainda não atingiram um estado de desenvolvimento sólido, como acontece com os países desenvolvidos. A nomenclatura em inglês é “developing countries” por oposição a “developed countries”. Nos documentos técnicos usa-se por vezes a fórmula mais curta “países em desenvolvimento” ou “economias em desenvolvimento”. Trata-se, portanto, de países ainda economicamente “atrasados”, embora não se confundam com os países do chamado Terceiro Mundo. Harmonizamos a diáde desta dissertação entre “países desenvolvidos” e “países em vias de desenvolvimento”.

¹³⁷ Na Cimeira anual de 2008, os líderes da União Europeia e da China decidiram criar um Mecanismo de Alto Nível para a Economia e o Comércio (em inglês *High Level Economic and Trade Dialogue Mechanism* (HLM). Cf. http://www.eu-in-china.com/?item=news_view&nid=205

¹³⁸ A letra “ameaça chinesa”, “emergência”, “não-emergência”. As expressões têm um sentido de ameaça de segurança no léxico dos estudos de segurança. Cf. Nau, Henry R., *Perspectives...*, *op. cit.*, pp. 221-2.

¹³⁹ Möller, Kay. (2006). *Studies of China's Foreign and Security Policies in Europe*. In Ash, Robert, Shambaugh, David e Seiichiro Takagi. *China Watching. Perspectives from Europe, Japan and the United States* (pp. 183-184). Londres e Nova Iorque: Routledge.

Popular da China de 2003 sobre as relações com a União Europeia (*EU China Policy*) e outras declarações políticas dos principais líderes chineses. Terceiro, analisará as declarações públicas e comunicações de protagonistas da União Europeia e da China, dando particular destaque (no caso desta última) às posições da imprensa oficiosa. Quarto, procederá à avaliação de conclusões, comunicados de imprensa ou actas dos comités que monitorizam os diálogos específicos (economia, comércio e propriedade intelectual). Quinto, particularizará o resultado de entrevistas com peritos, académicos e outros comentadores das relações sino-europeias, quer chineses, quer europeus. Sexto, analisará dados estatísticos relevantes do comércio externo UE-China e reportes da Organização Mundial de Comércio sobre procedimentos que estão a correr no Organismo de Solução de Controvérsias da OMC e actas de reuniões dos mecanismos de diálogo de alto nível ao nível comercial e económico.

O principal objectivo deste estudo analítico é acentuar como as relações bilaterais evoluíram, passando de uma cooperação episódica, intergovernamental, para uma Parceria Estratégica, multidimensional e abrangente (*comprehensive*). Isso supõe descrever a actuação dos dois parceiros e demonstrar como eles interagem, ao longo dos períodos em que se desdobra a relação bilateral, concentrando-se entre os anos 2003 e 2009 que delimitam a Parceria. Sendo relevantes, seguramente, os factores internos, o autor da dissertação considera que a necessidade de convergência, imposta pela globalização e interdependência económica internacional, é um factor crucial condicionando, formatando comportamentos e facilitando a obtenção de consensos, que não seriam possíveis se esse ambiente internacional não existisse, como os estudos de Robert Gilpin e da sua escola de economia política internacional documentam. Naturalmente que a decisão final é dos Estados, já que não existe nenhum determinismo histórico que “empurre” as partes numa direcção ou noutra. O autor (da dissertação) considera que uma análise demasiado focada nos factores internos e domésticos (segundo nível de análise)¹⁴⁰ não explica porque em circunstâncias de tensão e desacordo, ditadas pelos processos negociais ou pelas agendas específicas, as partes não

¹⁴⁰ Segue-se em termos metodológicos a análise de Henry R. Nau in *Perspectives on International Relations* que identifica três níveis de análise, isto é, o lugar de onde as causas dos eventos se originam: um *nível individual*, que distingue os líderes e o processo de decisão num dado de país; um *nível doméstico*, que se foca nas características dos países, do ponto de vista dos seus sistemas cultural, político e económico; um *nível sistémico* que destaca a posição relativa dos países na estrutura e a forma como interagem uns com os outros. Por vezes pode-se considerar um quarto nível, o nível da *política externa*, o qual liga a política doméstica, as relações internacionais e cai entre o estudo das políticas comparadas (comparando-se a política doméstica dos países) e o estudo das relações internacionais (olhando-se à forma como os países se relacionam internacionalmente). Cf. *op. cit.*, pp. 3-4.

enquistaram nas respectivas posições refugiando-se na construção de balanças de poderes, típicas de uma leitura “realista” clássica das relações internacionais¹⁴¹.

1.3 Estrutura da dissertação.

Esta dissertação é dividida em nove partes. Após termos definido a questão de partida, explicitado o modelo de análise, procederemos à revisão da bibliografia mais relevante, analisaremos o quadro teórico detendo-nos na escola da economia política internacional, que adoptámos, para explicar as interacções entre política e economia, ganhos e progressos no relacionamento entre a União Europeia e a China e vendo em que medida aquela se distingue do realismo estrutural de Kenneth Waltz. Sendo a China um Estado soberano e a União Europeia um ente supranacional regional estas explicações teóricas estão particularmente bem posicionadas. A quarta parte começa com um enquadramento da República Popular da China no plano internacional e passa em revista as relações União Europeia-China desde o Acordo de Cooperação Económica e Comercial de 1985 ao aprofundamento da relação durante as Comissões Delors e Prodi. Precede-a um enquadramento da União Europeia do ponto de vista jurídico e da ciência política. A quinta parte analisa a subida das relações UE-China ao nível de Parceria Estratégica, o que coincide com o primeiro mandato da Comissão Barroso (2004-2009) e regista os avanços do diálogo económico e comercial e a abertura do Mecanismo de Diálogo de Alto Nível. Passa em revisão as percepções distintas dos europeus e chineses em matéria da situação dos direitos humanos na China. A sexta parte olha para a política externa independente da China e a sua ligação à formulação da política chinesa para com a Europa, tanto do ponto de vista documental como de observadores especialmente bem colocados. É precedida de uma pequena análise das relações China-Estados Unidos. Integra também a ponderação dos elementos estruturais envolvidos na conceptualização e implementação da política externa da China. A sétima parte analisa a relevância dos diálogos sectoriais comercial e sobre direitos de propriedade intelectual para os avanços da Parceria Estratégica concluindo com a análise da actuação dos dois parceiros no Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. A oitava parte extrapola as considerações gerais e a nona inclui a bibliografia de referência. Inclui-se também uma adenda contendo um conjunto de actas de conversas que o autor da dissertação realizou em Julho de 2010 com académicos de instituições

¹⁴¹ A visão “realista” das relações funda-se na tradição do século XVIII onde as grandes e médias potências usavam alianças flexíveis, guerras constantes mas circunscritas, e a compensação territorial para evitarem o domínio de uma potência sobre o sistema. O sistema internacional era visto a funcionar livremente como se fosse um mercado, com as alianças a fazerem-se e desfazerem-se, sem que os actores principais (os Estados) fizessem algo para o impedir, como se aquele funcionasse sob os ditames de uma “mão invisível”. O refazimento das balanças de poder nada tinha de ideológico mas apenas respondia à leitura que os Estados faziam da sua posição relativa. Cf. Nau, Henry, *Perspectives...*, *op. cit.*, pág. 88.

universitárias em Pequim e responsáveis do Ministério de Negócios Estrangeiros da República Popular da China na capital e ainda vários documentos internos da Comissão Europeia e do Conselho Europeu relativos aos diálogos em referência.

2. Revisão da bibliografia.

Relativamente à temática objecto de análise nesta dissertação existem duas escolas de pensamento fundamentais. A primeira escola de índole pessimista considera que a China é hipócrita na sua relação com a Europa, que afirma querer ter uma relação de cooperação, intercâmbio e entreajuda mas na prática apenas está interessada em conquistar vantagens e defender os seus interesses ainda que à custa de outros países. Nesta escola se incluem autores como Andrew Cottey e Jörn-Carsten Gottwald¹⁴², Xiudian Dai¹⁴³, June Teufel Dreyer¹⁴⁴, Christopher Griffin e Raffaello Pantucci¹⁴⁵, Krzysztof Rybinski¹⁴⁶ e, principalmente, William Callahan¹⁴⁷.

Uma segunda escola optimista quanto ao carácter benéfico e mutuamente vantajoso das relações com a China inclui autores como David Shambaugh¹⁴⁸, Terry Narramore¹⁴⁹, Stanley Crossick, Fraser Cameron, Axel Berkofsky¹⁵⁰, Yong Deng¹⁵¹, Karine Lisbonne-de Vergeron¹⁵², Kay Möller¹⁵³, Maria Lorca-Susino¹⁵⁴, Nicola Casarini¹⁵⁵, Charles Grant e Katinka Barysch¹⁵⁶ e Jean-Pierre Cabestan¹⁵⁷.

¹⁴² Andrew Cottey e Jörn-Carsten Gottwald. (2008). The European Union and the People's Republic of China: Who's Changing Whom. *Social Journal*, 149-153.

¹⁴³ Xiudian Dai. (2006). Understanding EU-China Relations- an uncertain partnership in the making. Research Paper. *Centre for European Union Studies*. Hull, Grã-Bretanha: University of Hull.

¹⁴⁴ Dreyer, June Teufel. Encroaching On the Middle Kingdom? China's View of Its Place in the World. Research Paper. In http://www3.baylor.edu/Asian_Studies/dreyer.pdf

¹⁴⁵ Griffin, Christopher e Pantucci, Raffaello. (2007). A Treacherous Triangle? China and the Transatlantic Alliance. *SAIS Review*, vol. XXVII, 1, 161-170.

¹⁴⁶ Rybinski, Krzysztof, "Meaningless Europe?", in <http://ssrn.com/abstract=1000344>.

¹⁴⁷ Callahan, William. (2007). Future Imperfect: The European Union's Encounter with China (and the United States). *Journal of Strategic Studies*, 30, 4-5.

¹⁴⁸ Shambaugh, David. Seing the "Big Picture" in American and European relations with China: Past, Present, Future. (2008). In David Shambaugh e Gudrin Wacker (eds). *American and European Relations with China. Advancing Common Agendas. SWP Research Paper*. Berlin. Também, David Shambaugh . (2005). The New Strategic Triangle: U.S. and European Reactions to China's Rise. *The Washington Quarterly*, 28, 3, 7-25.

¹⁴⁹ Narramore, Terry. (2008). China and Europe: engagement, Multipolarity and strategy. *The Pacific Review*, 21, 1, 87-108.

¹⁵⁰ Crossick, Stanley, Cameron, Fraser, Berkofsky, Axel. EU-China Relations: Towards a Strategic Partnership. Bruxelas: Bélgica: European Policy Centre (EPC).

¹⁵¹ Yong Deng. (2007). Remolding Great Power Politics: China's Strategic Partnerships with Russia, the European Union, and India. *The Journal of Strategic Studies*, 30, 4-5, 863 - 903.

¹⁵² Lisbonne-de Vergeron, Karine. (2007). Contemporary Chinese Views of Europe. *Chatam House, Royal Institute of International Affairs*. Grã-Bretanha, in www.comw.org/cmp/fulltext/0711vergeron.pdf.

¹⁵³ Möller, Kay. (2002). Diplomatic Relations and Mutual Strategic Perceptions: China and the European Union. *The China Quarterly*, Março (pp. 10-32); Möller, Kay. (2006). Europe's Policy: Neither Multipolar nor Multilateral. In Gudrun Wacker (ed). *China's Rise: the Return of Geopolitics?*. Berlin: SWP, German Institute for International and Security Affairs.

¹⁵⁴ Lorca-Susino, Maria. (2008). The EU-China Trading Economic Relationship is not a zero-sum game. Paper nº 7951. *Munich Personal R3epPEc Archive*.

¹⁵⁵ Casarini, Nicola. (2006). The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership. *Occasional Papers*, European Union Institute for Security Studies, 64, in www.ssrn.com

¹⁵⁶ Grant, Charles e Barysch, Katinka (2008). Can Europe and China Shape a new World Order?. *Centre for European Reform*, pp. 1-104. Também Barysch, Katinka, (2004-2005). The EU and China. *Centre for European*

Iremo-nos deter por limitações de espaço nos mais significativos, adiantando de seguida um comentário em termos de ponderação dos seus argumentos principais. Os mais conhecidos comentadores europeus das relações UE-China, Jean-Pierre Cabestan¹⁵⁸ e Kay Möller¹⁵⁹, concordam em identificar uma linha optimista e outra pessimista nos estudos sobre a China e na sua ascensão a *potência global*. Autores não europeus como Michael Yahuda¹⁶⁰, George Segal e Adam Ward¹⁶¹ convergem nesta análise afirmando existir uma via pacífica no desenvolvimento político da China que implica que os outros actores internacionais devam adoptar estratégias de acomodamento ao crescimento do gigante asiático. Grande parte (para não dizer a maioria) das posições de académicos e investigadores europeus e chineses inscrevem-se numa perspectiva liberal e internacionalista das relações internacionais que radica no pensamento neo-kantiano europeu e no pensamento neo-confucionista chinês. Apenas um diminuto número de autores se revê numa análise pessimista ou céptica quanto às relações da China com a Europa, não sendo difícil discernir nela a influência da escola inglesa de relações internacionais muito mais ligada até por razões linguísticas, à realidade norte-americana. Estarão ausentes desta nossa sinopse autores chineses que escrevem exclusivamente em mandarim e que publicam os seus textos em importantes revistas de estratégia e relações internacionais publicadas na China e que já começam a ser conhecidas dos analistas que dominam o mandarim (o que não é o caso do autor da dissertação).

Se atendermos à postura das diferentes Comissões Europeias (Comissões Delors, Prodi e Barroso), tem sido consensual a necessidade de evitar uma dependência crónica dos Estados Unidos, já que isso conduziria à secundarização da Europa, no plano global e à entrega de mão beijada das quotas europeias nos mercados internacionais aos norte-americanos. Nenhum dirigente europeu pode se quiser sobreviver defender a secundarização da posição europeia em benefício dos Estados Unidos. Na visão do autor desta dissertação, alicerçada na análise de documentos internos da Comissão Europeia e do Conselho e em entrevistas de campo que desenvolveu em Julho de 2010 a académicos e autoridades da República Popular da China, a Europa pouco ou nada tem a ganhar

Reform Bulletin, in www.cer.org.uk

¹⁵⁷ Cabestan, Jean-Pierre. (2006). EU-China relations and the United States. *Asia Perspective*, 30, 4, 11-30.

¹⁵⁸ Cabestan, Jean-Pierre. (2007). The role of France in Sino-European Relations: Central or Marginal?. In Kerr, David & Fei, Liu (Eds). *The International Politics of EU-China Relations* (pp. 129-150). Oxford: Oxford University Press; Cabestan, Jean-Pierre. (2007). Studies of Chinese Politics in Europe. In Ash, Robert, Shambaugh, David, e Takagi, Seichiro. *China Watching. Perspectives from Europe, Japan and the United States* (pp.119-121), Londres e Nova Iorque: Routledge.

¹⁵⁹ Möller, Kay. Studies in China's Foreign and Security Policies in Europe. In David Kerr & Liu Fei (Eds), *The International Politics of EU-China Relations* ..., pp. 171-180.

¹⁶⁰ Yahuda, Michael, (1994). China and Europe: The significance of a Secondary Relationship. In Robinson, Thomas W. e Shambaugh, David (Eds). *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (pp. 266-282). Oxford: Oxford Clarendon Press.

¹⁶¹ Segal, Gerald. (1979). Does China Matter?. *Foreign Affairs*, 78, 5, 24-36; Ward, Adam. (2003). China and America: Trouble Ahead?. *Survival*, 45, 3, pp. 35-56.

se virar a cara às oportunidades de comércio, intercâmbio económico e cooperação abertas por uma relação reforçada com Pequim¹⁶². Fazê-lo em nome da solidariedade atlântica seria pôr de lado uma vantagem comparativa da posição europeia, o que seria ininteligível e absurdo. A China preza uma relação de independência dos Estados europeus e das instituições europeias quanto aos Estados Unidos mas não tem ilusões quanto à capacidade dos europeus serem muito “independentes” quanto aos americanos.

Odgaard e Biscop¹⁶³ afirmam que a União Europeia e a China podem ser olhados como actores estratégicos no domínio político-militar pois têm capacidades políticas e demográficas para se tornarem actores globais, no campo da política e da segurança externa, embora só muito recentemente definissem políticas, neste último domínio. Só em 2003 a UE adopta uma Estratégia de Segurança Europeia (ESE) através do documento “A Secure Europe in a Better World”¹⁶⁴. Nesse documento, os Estados-membros revelaram a necessidade de uma estratégia comum para a política externa. A ESE, dizem os autores, pode ser caracterizada como uma abordagem integrada, holística e abrangente que se centra na noção de Bens Públicos Globais (BPG), no sentido de um certo número de bens globais e universais a que os indivíduos têm direito e que incluem: a segurança física, a participação política, o Estado de direito, o respeito dos direitos fundamentais, uma ordem económica aberta e inclusiva¹⁶⁵. Segundo aqueles, para que esses bens (públicos globais) possam ser usufruídos é indispensável um multilateralismo efectivo, baseado numa sociedade internacional forte, em instituições internacionais eficientes, numa ordem internacional alicerçada no primado da lei. A segurança global (e dos Estados) depende da relativa acessibilidade a estes bens pelo que um sistema que recuse esse acesso não tem legitimidade¹⁶⁶.

A Estratégia de Segurança Europeia enuncia claramente que (a Europa) deve desenvolver parcerias estratégicas com o Japão, a China, o Canadá e a Índia e todos aqueles que partilhem os objectivos e os valores da Europa e estão disponíveis para os apoiar. No contexto das “parcerias”, o papel da China é crucial pois é um poder global e um membro permanente do Conselho de Segurança. Do ponto de vista da política externa da União Europeia, a China não é vista como uma

¹⁶² Ver adenda a esta Tese.

¹⁶³ Odgaard, Liseotte e Biscop, Sven. (2006). The EU and China: Partners in Effective Multilateralism. Comunicação à conferência “International Politics of EU-China Relations” organizada pela Academia de Ciências Sociais da China e pela British Academy, 20-21 de Abril de 2006, in www.irri-kib/papers-other.html

¹⁶⁴ “A Secure Europe in a Better World”, *European Security Strategy*, Bruxelas, 12.12.2003, in <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

¹⁶⁵ O “holismo” explica que as propriedades de um sistema não podem ser apenas explicadas pela soma das suas componentes.

¹⁶⁶ Por “multilateralismo” entende-se o processo em relações internacionais em que os países coordenam as suas políticas económicas, de segurança ou de defesa. O termo teve origem em economia política internacional. Organizações internacionais como a OMC, a NATO e as Nações Unidas são vistas como instrumentos para impulsionar políticas multilaterais.

ameaça mas como um “parceiro estratégico”, importante, se não “uma condição *sine qua non* para que a UE alcance o seu objectivo de multilateralismo efectivo”. A UE quer que a China participe no maior número de instituições internacionais e que a sua ascensão a Poder Global, num mundo multipolar a leve a abraçar maiores responsabilidades globais¹⁶⁷.

A análise dos dois académicos é interessante na articulação entre Parceria Estratégica e a Estratégia de Segurança Europeia e traça um razoável retrato das valências da parceria e do estado da cooperação bilateral no domínio da segurança, mas não explica o que entende por uma “verdadeira” parceria estratégica, colocando a análise no domínio do subjectivo e do conjuntural. Quanto às vantagens da parceria para os dois actores, o diagnóstico que traçam é essencialmente correcto.

Stanley Crossick¹⁶⁸, fundador de um gabinete de reflexão sobre a China – o *European Policy Centre* de Bruxelas – considera que a Parceria Estratégica Europa-China pode contribuir para a estabilidade regional e beneficiar ambas as partes. O objectivo da Europa é ajudar a China a tornar-se uma sociedade pacífica, estável, democrática (ainda que não no sentido ocidental) que procure internamente o consenso e que é externamente responsável e multilateral. A parceria deve estar dirigida a quatro objectivos principais: primeiro, encorajar a compreensão mútua através de programas de intercâmbio; segundo, promover o respeito pelos direitos humanos e a criação de um Estado de direito; terceiro, reforçar a sustentabilidade económica e social, o que supõe desenvolvimento de recursos humanos, lado a lado com o progresso económico; quarto, promoção de segurança regional e global e reforço da cooperação internacional e da governança global. Crossick defende que é preciso rever a estrutura organizativa (de acompanhamento) da Parceria e adoptar uma perspectiva global e coordenada, considerando que as cimeiras anuais são essencialmente eventos simbólicos, onde são assinados acordos e a relação solenemente enaltecida.

Num comentário subsequente¹⁶⁹ anota que há sinais de desespero dos dois lados, dos chineses pela incapacidade da Europa falar *a uma só voz* e ter que lidar com Bruxelas, Berlim, Londres e Paris, ao mesmo tempo; dos europeus, pela falta de progressos no acesso ao mercado chinês. Analisar o estado da relação é duplamente complicado: por um lado, o mundo tornou-se mais complexo e mais actores, acções e interacções entre actores emergiram; por outro, a China é demasiado complexa para se analisar dado o seu tamanho e falta de transparência interna, bem como o facto de nela coexistirem quatro identidades diferentes (a China propriamente dita, a China

¹⁶⁷ Cf. Documento “A Secure Europe in a Better World”, *op. cit.*

¹⁶⁸ Crossick, Stanley. (2005). Toward a China-Europe Alliance. *Far Eastern Economic Review*, 168, 5, Abi/Inform Global.

¹⁶⁹ Crossick, Stanley, “Whither the EU-China relationship”, *Stanley’s blog*, in <http://crossick.blogactiv.eu>

na Ásia, a China no mundo e a China enquanto país em vias de desenvolvimento). Do ponto de vista bilateral, Crossick considera que existem cinco grandes temas problemáticos: o embargo da venda de armas, o Estatuto de Economia de Mercado, o acesso ao mercado, as mudanças climáticas e os direitos humanos. Quanto ao primeiro, é difícil ser resolvido pois é necessário unanimidade (e ela não existe na Europa); sobre o segundo, a China diz que cumpriu todos os critérios técnicos e que a decisão de não concessão do Estatuto (EEM) é política; relativamente ao terceiro, as empresas europeias que operam na China insistem que as barreiras ao comércio de mercadorias persistem e que a situação é ainda mais negativa no caso dos serviços; quanto ao problema das mudanças climáticas, a RPC, Estados Unidos e Europa são os três mais importantes actores internacionais e a China pode ser um cooperante importante, desde que receba a tecnologia e os meios financeiros necessários; sobre a questão dos direitos humanos, Crossick considera que maiores progressos precisam ser feitos, do lado chinês, para aquietar as preocupações europeias. Do lado europeu, a aprovação do Tratado de Lisboa pode dar à Europa uma nova confiança e o triunvirato Presidente do Conselho (Europeu), Ministro dos Negócios Estrangeiros e Presidente da Comissão Europeia podem falar a uma única voz.

A análise do Presidente do European Policy Center é correcta nos problemas que coloca e nas dificuldades que aponta à Parceria, concluindo que é fácil ser-se pessimista, mas o mundo é mais complexo e os dois parceiros também o são. Pode-se acusar a Europa de não falar *a uma só voz* e não ter uma influência real sobre a China, mas não há alternativa efectiva para o actual nível de relações bilaterais. O Tratado de Lisboa abre um conjunto de oportunidades mas importa ser prudente para evitar futuras desilusões.

Dois outros autores, Cottey e Gottward¹⁷⁰, dizem que a UE reconhece a China como um importante actor global, nas várias questões internacionais. As relações Europa-China chegaram a um nível e densidade notáveis, comparados com o que eram há uma década, mas após a 10ª Cimeira bilateral que teve lugar, em Pequim, em Novembro de 2007, instalou-se um contraste claro entre as declarações oficiais e o sentir da opinião pública, as primeiras falando numa parceria “amadurecida”, “global” e “estratégica” e a segunda questionando a utilidade da mesma. Os governos e homens de negócios europeus estão, crescentemente, preocupados com aspectos importantes das políticas comerciais e económicas¹⁷¹. A China é um teste importante à estratégia europeia de envolvimento constructivo, porque a Europa se assume como um *poder suave* (*soft*

¹⁷⁰ Cottey, Andrew e Gottwald, Jörn-Carsten (2008). The European Union and the People's Republic of China: Who's Changing Whom. *Social Journal*, pp. 149-153.

¹⁷¹ Crescente défice comercial, relutância chinesa em abrir o mercado às empresas europeias, desrespeito pelos direitos de propriedade intelectual e de normas de segurança dos produtos, manutenção de um renminbi desvalorizado.

power), um poder civil, não-militar, que influencia outros não pela coacção mas pela atractividade do seu modelo, oferecendo laços económicos, políticos e culturais e promovendo padrões normativos e acordos multilaterais. A UE tem procurado desenvolver essas relações de uma forma institucionalizada e concertada (através um amplo leque de diálogos sectoriais e várias formas de assistência técnica). A China está a procurar envolver a Europa mas olha-a não tanto como um parceiro para os problemas globais, mas um aliado temporário na sua corrida para a “supremacia global”. Embora a coexistência pacífica constitua o princípio basilar da política externa chinesa quando se trata de preservar os interesses da sua liderança, Pequim não hesita em ignorá-lo¹⁷².

Cottey e Gottwald consideram que a relação bilateral entre as duas partes está a revelar tensões crescentes em várias disputas comerciais que apontam para pontos essenciais da estratégia europeia: o estabelecimento de um Estado de direito (na China), de uma sociedade pluralista e a salvaguarda dos direitos humanos, algo que é impossível acontecer sob o regime político existente. Os dois autores consideram que a UE tem sido justamente criticada por ser demasiado frouxa na questão dos direitos humanos e isso resulta dos governos europeus seguirem uma política hipócrita de pouco fazerem nessa questão, sabotando os esforços para a definição de uma política europeia (de direitos humanos). Uma outra área onde surgem disparidades é nas questões de segurança. Embora alguns países europeus tenham laços militares residuais com a Ásia e a UE tenha adoptado uma Política Europeia de Defesa Comum, a capacidade europeia de projectar um poder militar para além da sua vizinhança é ínfima; por isso nem a Europa nem a China colocam qualquer ameaça militar directa, uma à outra. A UE está a procurar “moldar” o comportamento internacional da China de acordo com normas e valores europeus, seguindo uma agenda não demasiado explícita, destinada a alterar as percepções e o comportamento da China. O objectivo europeu de apoiar a evolução da China para uma economia de mercado implica refazer a política doméstica desta, criar um sistema judicial independente que garanta os direitos de propriedade intelectual, organizações intermédias independentes que representem a sociedade civil, empresas privadas, livre acesso à informação e um rol de direitos individuais para encorajar a actividade empresarial. A modernização e a influência do mercado (no sistema chinês) levará, inevitavelmente, ao pluralismo político pelo que apoiar o processo de reformas na China representa uma estratégia *subversiva* para mudar o sistema económico e político da RPC. (grifos nossos)

Do ponto de vista chinês, a UE é uma fonte valiosa de alta tecnologia, capital e saber, mas a China preferiria ter uma União (Europeia) politicamente mais madura e estratégica. Uma UE que

¹⁷² Cottey e Gottwald consideram que por exemplo nas questões do Tibete e de Taiwan a China tem tido sucesso em jogar duro com a Europa, fazendo depender o aprofundamento de relações com a Europa dependente desta acomodar as posições de Pequim num caso e noutro.

desafie a supremacia americana parece distante e mesmo em questões fundamentais, como Taiwan e os direitos humanos, a China está a marcar a sua *distância* das posições da UE. Os dois autores concluem que se os dois parceiros continuarem a prosseguir as suas agendas de mudança dos valores do outro, o surgimento de tensões é inevitável.

A análise de Cottey e Gottwald inscreve-se na escola pessimista ou catastrofista (europeia) das relações internacionais. Embora o diagnóstico do relacionamento bilateral seja globalmente correcto parece evitar uma questão fundamental: é muito mais fácil o relacionamento com um poder “moldável” e em formação como a União Europeia, do que com um país com uma estrita noção de supremacia e soberania (nacional) como os Estados Unidos. Uma vez mais qual é a alternativa para a Parceria? Recusar ter uma relação de primeira grandeza com a China, mas para quê? Deixar o terreno livre para os Estados Unidos?

Karine Lisbonne-de Vergeron defende¹⁷³ que na sequência da aprovação do novo Tratado da União Europeia em Outubro de 2007, é importante conhecer como a China percepciona a UE e que ideia a Europa tem dela de um ponto de vista global. Lisbonne-de Vergeron regista que embora muitos comentadores falem da Parceria Estratégica e num certo número de diálogos e acordos de cooperação, apenas na Cimeira UE-China de 2006 é que as negociações para um novo Acordo de Parceria e Cooperação foram efectivamente lançadas. Isso contrasta com o leque de acordos assinados entre a China e os Estados Unidos. Na análise que a investigadora da Chatham House faz da visão chinesa da Europa sobressaem sete pontos: a) a China entende que a Europa não tem uma visão estratégica e padece de divergências internas; b) a China deseja uma Europa mais unida como parte da sua ideia de um mundo multipolar; c) a RPC tem uma aproximação sofisticada ao que a Europa é; d) a relação económica e política UE-China pode ser caracterizada melhor, como uma relação da China com os Estados-membros (da Europa); e) os chineses consideram o Euro a principal realização da União Europeia e uma fonte de inspiração para a integração económica asiática; f) a Europa permanece culturalmente atractiva e embora a China sinta que dos dois aliados atlânticos estão entrelaçados considera-se (e à Europa) como duas civilizações principais e a América como “marginal”.

Segundo Lisbonne-de Vergeron, as reticências chinesas devem-se à falta de compreensão (pela China) da natureza da União Europeia e ao facto de não haver uma definição oficial do que é a “Parceria Estratégica”. A China faz uma análise crítica da Europa pelo que só ao nível da UE podem os Estados-membros ter influência e fazer alguma diferença na futura ordem internacional e encontrar a força necessária para uma “Parceria Estratégica” com Pequim. A autora diz que há um

¹⁷³ Lisbonne-de Vergeron, Karine. (2007). *Contemporary Chinese Views of Europe*. Londres: Chatham House, Institute of International Affairs.

sentimento, entre comentadores, que a Europa confronta-se com uma necessidade urgente de se revitalizar mas é o cimento cultural comum da Europa (a herança judaico-cristã) que determina a sua capacidade de continuar um poder mundial. Numa nota mais recente que publicou no site da Fundação Robert Schuman¹⁷⁴, a investigadora da Chatham House aponta a criação de um Mecanismo de Diálogo de Alto Nível Comercial e Económico em Junho de 2007, entre as duas partes, como comparável ao que a China criou com os Estados Unidos, em Dezembro de 2006 e como o Japão, em Abril de 2007, considerando que esse mecanismo deve permitir à UE e à China melhorar a gestão das relações comerciais, de investimento e de cooperação económica.

O primeiro trabalho de Karine Lisbonne-de Vergeron é importante pela recensão que faz de fontes chinesas para documentar a visão da China sobre a União Europeia, marcando um ponto importante já que não existe, na realidade, uma definição da China ou da União Europeia do que se entende por Parceria Estratégica. Dificilmente poderemos atribuir essa falta a esquecimento e como relataremos mais adiante, Hu Jintao, Javier Solana, Durão Barroso e Wen Jiabao produziram, em diversas ocasiões, declarações políticas destinadas a defini-la, com alguma amplitude. A explicação para isso pode passar pela necessidade de deixar os limites da parceria tão fluidos quanto possível, permitindo que ela se adapte ao progresso das necessidades de relacionamento bilateral. Seria difícil que a China concordasse em delimitar a Parceria Estratégica, quando se confronta com restrições constitucionais à celebração de alianças e não há, também, interesse europeu em fazê-lo. Do segundo comentário, afirmando um seguidismo europeu quanto aos Estados Unidos e ao Japão, importa relatar que no fundo (a investigadora) dá razão à estratégia europeia de diálogos sistemáticos que pelos vistos foi adoptada, por aqueles países, quando abandonaram anos de confrontação política e estratégica com a República Popular da China. O Diálogo de Alto Nível Comercial e Económico não é nada de extraordinário, mas os diálogos sectoriais criados pela Europa e China são anteriores aos que Japão e Estados Unidos sentirem necessidade de criar (na sua esfera respectiva).

Nicolas Casarini¹⁷⁵ faz a análise da evolução das relações UE-China nas três décadas anteriores ao seu artigo (2006), assinalando que a relação se desenvolveu de forma sustentada, desde logo no plano comercial e que em 2003 ambos a reconheceram como uma “Parceria Estratégica”. Na visão de Casarini isso significa que “as relações ganharam dimensão e atingiram um significado estratégico” o que é corroborado pela participação da China no Programa Galileu e pela promessa

¹⁷⁴ Lisbonne-de Vergeron, Karine (2008). The Strategic Aspects of EU-China Commercial and Monetary Relations. *European Issues*, 8, Foundation Robert Schuman, in <http://www.robert-schuman.eu/pdf.lettre.php?num=343&lg=en>

¹⁷⁵ Nicola Casarini, (2006). The Evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership? *ISS Occasional Paper*, 64, in <http://www.foreignaffairs.com/articles/62534/philip-h-gordon/the-evolution-of-the-eu-china-relationship-from-constructive-eng>

européia de iniciar negociações para levantamento do embargo de armas à China. Do ponto de vista chinês, a Parceria Estratégica (com a Europa) é entendida como uma forma de aquietar as preocupações internas com a primazia norte-americana, melhorando a posição da China no sistema internacional e criando condições para a emergência de um mundo multipolar. Os europeus entendem que o multilateralismo é um terreno comum para o desenvolvimento da Parceria mantendo-se vagos quanto aos objectivos concretos e o propósito da mesma. Os chineses entendem que a parceria deve ser global, passando a incluir cooperação no campo da segurança tradicional (terrorismo, emigração clandestina e armas de destruição maciça) e não tradicional (segurança energética, ambiental e de saúde). Casarini refere que a relação UE-China evoluiu de um “envolvimento constructivo” (meio de 1990) para a “Parceria Estratégica” e que essa evolução teve lugar para incluir uma significativa dimensão de segurança e estratégia. Isso coloca um desafio essencial aos políticos europeus: como melhorar as relações com Pequim sem deteriorar as relações com Washington. Casarini defende que a UE deve criar uma “relação triangular” incluindo Washington de forma a evitar disputas atlânticas sobre a China.

Casarini sugere para isso várias medidas: a) melhorar a política de “envolvimento constructivo” passando a incluir questões militares e de segurança de forma a facilitar a integração (pacífica) da China na comunidade internacional; b) melhorar a capacidade técnica dentro do Conselho Europeu em questões da segurança e militares relativas à China; c) ponderar a criação de um mecanismo de consulta de segurança UE-EUA sobre a China¹⁷⁶; d) melhorar a coordenação entre Estados-membros nas políticas de segurança relacionadas com a China; e) desenvolver esforços para uma visão comum clara e multifacetada do papel e interesses da UE na China.

A posição do académico italiano contém-se na visão da escola optimista das relações UE-China, sendo no entanto de assinalar algum irrealismo quanto à viabilidade de uma posição comum (européia) no domínio da segurança internacional e da defesa. Casarini passa ao lado o facto que nem todos os países da União Europeia pertencem à NATO e nesta organização estarem países que não estão na UE e não se sabe quando estarão¹⁷⁷. Finalmente não é de crer que os Estados Unidos estejam interessados numa relação triangular Pequim-Bruxelas-Washington, dada a sua natureza de potência hegemónica no sistema internacional; isso seria limitar a sua flexibilidade de movimentos.

¹⁷⁶ Para avaliar o impacto do projecto Galileu, a transferência de tecnologias para a China e o impacto de um eventual levantamento do embargo de armas à China, na balança de poderes no Sudeste Asiático.

¹⁷⁷ Caso da Turquia que pediu a adesão em Dezembro de 1999 mas em que se verificam manifestas divergências europeias quanto à sua entrada no clube. Cf. Comissão Europeia Alargamento, Relações UE-Turquia in http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/relation/index_pt.htm.

Maria Lorca-Susino¹⁷⁸ defende que a Europa carece de responder, verdadeiramente, à pujança renovada da China tendo em conta que a UE é o maior mercado do mundo, o maior parceiro comercial da China e que a classe média chinesa é um mercado crítico para as exportações europeias. As estatísticas mostram que esta explosão é não só resultado da globalização mas que UE e China podem ganhar com uma parceria económica e comercial, se abrirem os (respectivos) mercados e assegurarem uma concorrência justa. Lorca-Susino regista que as importações (da China) estão a acrescentar pressões aos mercados europeus, os quais têm que se ajustar à globalização, irritando os que vêm a globalização e o crescimento da China (ou da Índia) invadindo os mercados europeus com produtos de baixo custo”. Por esta razão a UE percebeu que há um risco efectivo de a relação UE-China não ser vista como *genuinamente recíproca* e o crescendo de pressão interna (na Europa) para a União resistir a maior abertura à concorrência chinesa aumentará, se estes problemas não forem resolvidos. Desde que a UE mantenha um certo nível de inovação, não se deve temer a China, mas a União deve dar prioridade à fórmula “inovação-productividade” para ganhar a vantagem comparativa¹⁷⁹ necessária e evitar relações económicas e comerciais fundadas num jogo de soma-nula¹⁸⁰.

Conclui Lorca-Susino que a Europa necessita de ser mais calculista na relação com Pequim, aproveitando os riscos associados às dificuldades do relacionamento como oportunidade de mudança e de reorganização institucional. O Tratado de Lisboa pode ser uma parte da resposta aos problemas mas há, sobretudo, um problema de mudança de atitudes e a prática distorcida de protecção das empresas europeias quando surgem dificuldades de concorrência externa. A análise da investigadora italiana é elegante no seu desenvolvimento e na forma como assinala os riscos europeus no aprofundamento da relação bilateral, atribuindo-o a fragilidades endógenas (europeias) mais que as vantagens comparativas da China.

Michael Yahuda regista¹⁸¹ que na visita do Vice-Presidente da Comissão Europeia, Günter Verheugen, à China, em Abril de 2007, foi afirmado que a UE precisa de estabelecer um “level

¹⁷⁸ Lorca-Susino, Maria. (2008). The EU-China Trading Economic Relationship is not a zero-sum game. Miami-Florida European Union Center of Excellence. *Munich Personal R3epPEc Archive*. Paper n° 7951, in http://mpra.ub.uni-muenchen.de/7951/1/MPRA_paper_7951.pdf

¹⁷⁹ Paul Samuelson chamou-lhe a “ideia mais maravilhosa” da teoria económica dela resultando que os países e a sociedade internacional deveriam estar organizadas em termos da sua eficiência relativa ou comparável, o que conduziria à divisão internacional de trabalho baseada nas capacitações individuais de cada actor. O mundo real como sublinha Gilpin (in *The Political Economy ...*, *op. cit.*, pág. 22) é bem diferente desta “ideia maravilhosa” já que a divisão de trabalho e a distribuição dos seus benefícios é realizada tanto pelas leis do mercado como pelo poder e pela sorte.

¹⁸⁰ Entende-se por “soma nula” as situações em relações internacionais em que um actor ganha e os outros perdem e assim a soma dos ganhos é igual a zero. Cf. Nau, Henry R., *Perspectives...*, *op. cit.*, pág. 23.

¹⁸¹ Yahuda, Michael. (2007). China's Foreign Policy Comes of Age. *The International Spectator*, 42, 3, 337-350, in <http://www.iai.it/pdf/articles/yahuda.pdf>

playing field”¹⁸² com a China. Os exportadores chineses estão a beneficiar enquanto os exportadores europeus confrontam-se com um certo número de procedimentos complexos à entrada do mercado chinês. A Europa rejeitou a pressão chinesa para a concessão do Estatuto de Economia de Mercado até que sejam dados passos concretos para eliminar os controlos às exportações, melhorar a capacidade de governança das empresas, reforçar os direitos de propriedade intelectual e reformar o sector financeiro.

Na nova fase de acelerada interdependência, afirma Yahuda, o governo chinês está a encontrar resistências a uma excessiva penetração estrangeira (na economia nacional) e essas resistências vêm da burocracia estatal e provincial e das companhias chinesas ansiosas de se protegerem da competição estrangeira. Estas resistências são um obstáculo grave à implementação das várias obrigações decorrentes da adesão da China à OMC, designadamente nos sectores dos serviços e financeiros. No longo prazo, este novo estágio de interdependência económica complicará (ainda mais) o desenho da política externa à medida que mais organizações nacionais e empresas forem apanhadas pela complexidade das relações externas. O governo chinês, como outros governos, tem que dar particular atenção aos desenvolvimentos de política interna (de outros países) de forma a manter o apoio político a uma maior abertura da China, ao mesmo tempo que procura limitar as forças internas favoráveis ao proteccionismo.

Segundo Yahuda, os governos estrangeiros têm de aprender como aplicar pressão à China de modo a ajudar os que querem avançar com as reformas e a aumentar os custos dos que querem resistir às reformas. Para a UE, por exemplo, isso pode levar a entabular medidas duras contra o *dumping* desleal¹⁸³ e a penalizar a parte chinesa por não honrar compromissos juridicamente vinculativos. As complexidades da interdependência aplicam-se, também, aos campos da segurança “não tradicional” como o terrorismo, as doenças infecto-contagiosas, o crime organizado bem como na gestão de problemas globais como a degradação do ambiente e as mudanças climáticas. O governo chinês está de acordo – em princípio – em trabalhar com outros na resolução destas questões, mas na prática resiste a um tipo de abertura e cooperação sistemática com as organizações internacionais.

Aplica-se aqui o comentário que fizemos ao texto de Maria Lorca-Susino sobre a necessidade de um maior calculismo do lado europeu, mas Yahuda coloca os problemas de relacionamento UE-

¹⁸² No sentido de uma concorrência leal onde nenhuma vantagem é mostrada ao outro lado.

¹⁸³ O Protocolo de Adesão da China à OMC permite aos parceiros comerciais da China a usar o estatuto de não-economia de mercado nas suas investigações contra exportações chinesas suspeitas de *dumping* por 15 anos até 2017. Este estatuto permite aos investigadores usar projecções para avaliarem os preços dos produtos no mercado doméstico e os custos das exportações chinesas. Cf. Messerlin, Patrick A. (2004). China and the World Trade Organization: Antidumping and Safeguards. *The World Bank Economic Review*, 18, 1, pág. 123.

China num plano mais normativo do que efectivo. Tendo a China uma visão “realista” da vida internacional, pode escolher os momentos em que é sensível às pressões internacionais e os que se mantém na sua posição. Por vezes esquece-se que a China tem uma opinião interna tão fortemente crítica dos deslizes do seu governo quanto outras opiniões públicas de países ocidentais. No que concerne às relações da China com países estrangeiros a opinião pública é por vezes mais crítica, xenófoba e anti-ocidental do que a do próprio governo comunista¹⁸⁴.

Terry Narramore regista¹⁸⁵ que as relações entre a China, a UE e os seus Estados-membros se tornaram tão próximas, na última década, que alguns autores falam mesmo na emergência de um eixo China-Europa ou China-Europa-Estados Unidos (refere David Shambaugh e Nicolas Casarini). Narramore aconselha cautela face ao estado da opinião pública e às posições dos investigadores mais optimistas apontando algumas limitações da “Parceria Estratégica”. Há um acordo global face à predominância do poder norte-americano e os argumentos a favor de um equilíbrio multipolar (face aos Estados Unidos) vêm do lado da teoria realista (das relações internacionais), mas o teste definitivo sobre a qualidade do equilíbrio é muito exigente¹⁸⁶. Apesar da falta de claros rivais ao *hard power* (poder duro) dos Estados Unidos isso não põe em causa as convicções dos realistas que começaram a falar num *soft balancing* (equilíbrio suave) através de entendimentos ou acordos limitados de segurança entre Estados, para equilibrar a ameaça potencial de Estados emergentes.

Segundo o académico australiano, embora a China e a UE (e seus Estados-membros) falem, idealmente, de um mundo multipolar, não há evidência que isso conduza a uma coligação de equilíbrio mais tradicional ou fluida ou à formação de um “eixo”. Um exame da Parceria Estratégica (entre China e UE) mostra que ainda não foi alcançada uma clara compreensão de um objectivo estratégico comum ou dos interesses de segurança partilhados¹⁸⁷. Ao contrário, o empenhamento americano de melhorar a sua participação militar na Ásia-Pacífico, através das alianças de segurança, entra em choque com a visão chinesa de uma emergência pacífica ou da evolução para um estatuto de potência regional. A União Europeia e os seus Estados-membros não têm impacto sensível no equilíbrio estratégico e institucional da Ásia-Pacífico, não desempenham aí qualquer papel, nem a China quer que eles tenham. Argumentos em favor de uma aliança emergente entre a China e a Europa são minados pela natureza ambígua da relação. Por outro lado, os países

¹⁸⁴ Como por exemplo os protestos em vários pontos da China sobre a atribuição do Prémio Nobel ao dissidente Liu Xiabo. Cf. *ABC Rádio Austrália News*, “Beijing Demonstration over Nobel Prize”, 10.12.2010, in <http://www.radioaustralianews.net.au/stories/201012/3090698.htm?desktop>

¹⁸⁵ Narramore, Terry. (2008). China and Europe: Engagement, Multipolarity and Strategy. *The Pacific Review*, 21, 1, 87-108 in <http://eprints.utas.edu.au/6972/1/China.Europe.PR.pdf>

¹⁸⁶ A teoria do equilíbrio de poder foca-se nas capacidades materiais e na aliança ou eixo de Estados e isso não se adapta muito bem à estrutura multinacional ou supranacional da Europa ou da União Europeia quer em relação aos Estados Unidos quer à China. Cf, Narramore, *op. cit.*, pág 88.

¹⁸⁷ O que pode ser provado pelo fracasso da iniciativa de levantamento o embargo da venda de armas à China.

européus adoptam políticas diferentes quanto à China e a UE nem sempre consegue o apoio popular e do Parlamento Europeu (e dos parlamentos nacionais) para pontos essenciais da parceria. Tanto a UE como a China têm diferentes interpretações da Parceria Estratégica.

As preferências dos dois lados apontam para pouco mais que apoio ao processo de decisão multilateral através das organizações internacionais existentes, ao invés de uma ordem (Internacional) alternativa, já que não há comunhão de noções como “efectivo multilateralismo”. Quando os interesses tocam questões de segurança – transferência de alta tecnologia ou uso de tecnologia dual pela China - a posição europeia é totalmente diferente da dos Estados Unidos, porque a Europa não partilha interesses directos, no capítulo da segurança, na região Ásia-Pacífico. Tal como a Europa, os Estados Unidos têm relações económicas significativas com a China mas vêem este país como um desafiador (*challenger*) da sua presença estratégica na região Ásia-Pacífico¹⁸⁸.

Segundo Narramore, a UE evoluiu (na sua posição) para incorporar as preocupações estratégicas dos Estados Unidos como resultado da ponderação da questão do embargo de armas. Para que o papel estratégico da China na região possa ser melhor percebido e gerido, para minimizar tensões, há necessidade de desenvolver um diálogo trilateral de segurança entre a China, a Europa e os Estados Unidos.

A análise do académico da Universidade da Tasmânia (Austrália) revela colagem à perspectiva anglo-saxónica das relações com a China e à crítica que (esta) faz às debilidades da Parceria Estratégica UE-China, designadamente no capítulo da segurança. Como atrás se disse, a crítica é justa mas não explica porque é que os resultados da relação Estados Unidos-China não são muito diferentes, em termos do crescimento do défice comercial sino-americano ou da perda de competitividade das exportações (norte-americanas). Como não explica o facto da União Europeia ter passado à frente dos Estados Unidos, como principal parceiro comercial da China e parceiro preferencial nas áreas da alta tecnologia (como a colaboração sino-europeia no Programa Galileu evidencia). É fácil criticar a posição europeia mas não se entende que alternativa Narramore propõe: relações apenas a nível de Estados-membros, coordenação com os Estados Unidos na posição face a Pequim?

¹⁸⁸ O *New York Times* chamava-lhe a política de neo-contenção em redor da China destinada a captar a colaboração da Índia, do Japão, do Vietname e da Indonésia numa frente anti-chinesa que conduziria Pequim a lançar o seu peso económico e militar para fugir à armadilha. *The New York Times*, Editorial “A Cold War China Policy”, 19.11.2005.

François Godment¹⁸⁹ assinala que a China se tornou a primeiro fornecedor de importações à Europa e a primeira fonte do défice externo comercial da UE, contribuindo a União para 5% do investimento directo (estrangeiro) na China. A Europa transformou-se num dos principais destinos turísticos da China, sendo um parceiro indispensável da União já que a reserva monetária avaliada em 1.5 triliões de dólares americanos (Janeiro de 2008) e a participação europeia nesta tem implicações na posição relativa do Euro nos mercados financeiros. A China começou a investir na Europa tomando participações em PME pelo que com a participação crescente da China no sistema comercial mundial, todas as áreas de política, designadamente direitos de propriedade intelectual e outros problemas globais têm de ser equacionados tendo em conta a posição de Pequim. O quadro global da relação bilateral é, contudo, ainda determinado pelo Acordo de Cooperação Comercial e Económico de 1985, tendo os dois lados assinado mais de trinta acordos sectoriais e lançado duas dezenas de diálogos sectoriais. Um diálogo estratégico não é o mesmo que uma Parceria Estratégica e as dificuldades no diálogo sobre direitos humanos têm levado a parte europeia a questionar os efeitos práticos deste diálogo. Noutros diálogos (como os de Ciência e Tecnologia ou emigração ilegal) a China tem mostrado estar pronta a avançar com importantes recursos para melhorar as suas relações com a parte europeia; as partes criaram, por outro lado, um Mecanismo de Diálogo de Alto Nível para o Comércio e a Economia o que é revelador da atenção que dão ao andamento da Parceria Estratégica.

Godement considera que é preciso, contudo, moderar as expectativas sobre estes desenvolvimentos por três razões principais: a) a China não está sozinha na Ásia, sendo o Japão, apesar de tudo, a economia mais forte e um importante parceiro da UE (e a ASEAN um compósito de economias com enorme relevância); b) excessivas expectativas colocadas à relação bilateral prejudicaram-na noutras ocasiões; c) exigências exageradas em demasiadas áreas e ao mesmo tempo dirigidas à China correm o risco de não serem satisfeitas, dada a obsessão chinesa com a soberania. A agenda da Parceria Estratégica terá como base o legado de anteriores acordos, a experiência com recentes retrocessos e a negociação do Acordo de Parceria e Cooperação. A proximidade de pontos de vista sino-europeus sobre multilateralismo e multipolaridade está minada por ambiguidades, porque a Europa não é um actor estratégico na Ásia Oriental e isso não dá muita capacidade de alavancagem à Europa.

¹⁸⁹ Godement, François. (2008). The EU and China: a Necessary Partnership. In Grevi, Giovanni e Vasconcelos, Álvaro (eds). *Partnerships for Effective Multilateralism, EU Relations with Brazil, China, Índia and Rússia*. Chailot Paper nº 109. Institute for Security Studies in <http://www.iss.europa.eu/>

Num outro comentário¹⁹⁰, em vésperas de visita do Primeiro-ministro Wen Jiabao a várias capitais europeias, Godement alerta para as interpenetrações entre a política (possível) da nova Administração norte-americana face à China, a ausência de debate entre aliados atlânticos sobre a questão do Tibete e a falta de coordenação, entre países europeus. A Europa deve fazer mais para “envolver” a China, defendendo os seus interesses, sob pena de qualquer desenlace na relação sino-americana tenha mais impacto que qualquer acção entre a China e a Europa.

As palavras de François Godement são sensatas e destacam as sinergias entre as relações bilaterais dos dois aliados atlânticos com a China, as quais ocorrem muitas vezes sob o pano de fundo das divisões europeias como lidar com Pequim. Esse é claramente um dado do jogo político internacional que só pode ser mudado se a União (Europeia) tiver outro peso internacional, sobretudo no domínio da política de segurança internacional.

Jean Pierre Cabestan¹⁹¹ regista que a emergência de relações entre a UE e a China tem sido percebida como de parceria estratégica e a certo tempo ela foi mesmo categorizada como “eixo” ou uma nova “aliança” criando um novo “triângulo estratégico” com os Estados Unidos. Cabestan considera essa formulação exagerada, adiantando os interesses políticos, económicos e sociais distintos dentro da União e a coexistência de diferentes níveis de “fabrico” da política externa dentro da União. Por outro lado, a realidade mantém-se determinada pela relação especial com os Estados Unidos desde o colapso do bloco soviético. Cabestan caracteriza a UE como um actor *atípico e complexo* da vida internacional, o que leva a que os Estados-membros retenham muita da iniciativa de política externa e que a participação na Aliança Atlântica constranja a política externa e de segurança. O actual director do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Baptista de Hong Kong considera que a política europeia para a China continuará a ser baseada no menor denominador comum das políticas dos Estados-membros. Isso acontece apesar da UE ter já conseguido desenvolver uma política comum: no comércio, na cooperação económica e na cultura. Cabestan interroga-se se os diálogos estabelecidos com a Ásia (no quadro do Encontro ASEAN-Europa) e com a China são traduzíveis em *realidades estratégicas e militares*. A dependência europeia da NATO é um factor que obviará progresso nesta matéria, tendo em conta os casos do embargo de armas, de Taiwan ou dos direitos humanos, pontos em que a influência americana foi determinante e onde se revelam enormes divergências entre os Estados-membros sobre que posição tomar. (grifos nossos)

¹⁹⁰ Godement, François,. (2009). China’s Europe tour overshadowed by US relations. *EUobserver*, in <http://euobserver.com>

¹⁹¹ Jean-Pierre Cabestan. (2006). EU-China relations and the United States. *Asia Perspective*, 30, 4, 11-38.

O autor francês conclui que a Parceria Estratégica apenas marginalmente pode atingir os interesses americanos e que a UE continuará um corpo complexo em que os Estados-membros aceitam delegar algumas das suas responsabilidades nas instituições europeias. Por isso, a UE continuará uma confederação de nações ou um corpo supranacional implementando decisões aprovadas por unanimidade ou por maioria qualificada, o que significa que a política da UE para a China será na melhor das hipóteses uma parte da fotografia, já que para perceber a política europeia para a China é preciso ter em conta as políticas dos Estados-membros. Cabestan considera que a China gosta de jogar uns Estados-membros contra os outros, mas que enquanto o país continuar um Estado autoritário, reforçar a sua força militar de forma pouco transparente e não abandonar os plano de resolver a questão de Taiwan pela força, “uma verdadeira parceria global e estratégica entre a UE e a China terá dificuldades em se materializar e ganhar substância”.

O responsável da Universidade Baptista de Hong Kong trata com crueza e destemor algumas das insuficiências da Parceria Estratégica UE-China em termos do seu condicionamento, da posição dos Estados-membros na relação com a China e com os Estados Unidos. Nalguns pontos leva a influência das opções nacionais sobre a política europeia excessivamente longe, o que não é de admirar num francês. É exagerado por exemplo estigmatizar a pouca maturidade da política europeia para com a China acentuando a sua dependência das políticas externas dos Estados-membros ou pondo a tónica numa mera adição mecânica de posições individuais. É despropositado dizer-se também que a política europeia para a China é a consequência da hegemonia norte-americana. Se o fosse, nunca alguns Estados-membros teriam pressionado para o levantamento do embargo de armas à China e incluído o tema em todas as cimeiras bilaterais UE-China. Mais uma vez fica por clarificar o que é “uma verdadeira parceria global e estratégica” expressão complexa que inclui um substantivo e três adjectivos (verdadeira, global e estratégica). No plano ideal poderemos fazer construções axiomáticas sobre que uma relação entre países deva ser, mas a política internacional tem pouco ou nada a ver com construções teóricas.

Fraser Cameron e Zhen Yongnian¹⁹² começam por referir que há um abuso do utilização da palavra “estratégia” nas relações internacionais tendo na origem uma conotação fortemente militar aplicada à ciência da guerra. Por sua vez, a palavra “parceiro” pode significar tudo, inclusive o cônjuge ou uma relação de circunstância. Usadas em conjunto as duas palavras significam um relacionamento de longo prazo e os autores sugerem definir “Parceria Estratégica”, como um compromisso de longo prazo entre dois actores importantes com vista a estabelecerem uma relação

¹⁹² Cameron, Fraser e Zheng Yongnian. (2007). Key Elements of a Strategic Partnership. In Cameron, Fraser. *China-EU: A Common Future*. Londres: World Scientific Press, in http://www.worldscibooks.com/etextbook/6491/6491_chap01.pdf,

de proximidade num número significativo de políticas. Uma vez que a União Europeia está ausente do palco asiático, as relações com a China são positivas e pragmáticas, vendo esta a oportunidade da Parceria ser global para incluir outras áreas para além das relações económicas e comerciais. A China identifica muitos factores positivos na integração europeia que podem ser aplicados a um contexto chinês ou asiático, embora oficialmente não se fale no modelo europeu para a reunificação de Taiwan com a China. Embora a RPC tivesse no início elevadas expectativas quanto à União Europeia, Pequim olha presentemente as suas relações com Bruxelas como essencialmente assimétricas, já que para além das relações com as instituições europeias tem que lidar com os Estados-membros de per si.

Cameron e Yongnian alegam que embora o conceito de “Parceria Estratégica” seja invocado amiudemente do lado chinês não é muito usado do lado europeu, já que a UE procura, no essencial, formar uma relação económica com um país cuja influência económica e política cresce no plano global, usando os diálogos sectoriais para aprofundar essas relações e resolver os problemas que surjem. Os dois autores alegam que não obstante os diálogos políticos com a China, dada a falta de valores comuns e a diferença dos sistemas políticos a parceria não irá além do domínio económico e comercial. Os académicos propõem uma reformulação da Parceria Estratégica, uma melhor definição dos seus objectivos, fundando-a num empenhamento efectivo dos dois lados e na promoção da compreensão mútua, envolvendo a sociedade civil. Essa “reformulada” parceria seria uma oportunidade para as duas partes compreenderem as forças que determinam o mundo e trazer o sucesso que ambas desejam.

O texto dos dois investigadores incorpora uma dimensão normativa que está fora de uma análise realista da Parceria Estratégica, confundindo o que é uma relação de comunhão de certos objectivos políticos entre entes territoriais soberanos e uma aliança propriamente dita, a qual (a aliança) tem um ponto nevrálgico: a existência (e eleição) de um inimigo comum facto que como temos visto não existe na relação União Europeia-China¹⁹³. O texto incorpora-se na visão da escola pessimista das relações internacionais que acha redutora a Parceria Estratégica União Europeia.

William Callahan¹⁹⁴ regista o debate académico sobre a emergência de um eixo UE-China que ameaça os EUA ou de um novo triângulo estratégico que os inclua, considerando-o irrealista. Em 2003, a UE e o Conselho de Estado da China sublinharam (em documentos próprios) como desenvolver uma Parceria Estratégica que expande os seus laços económicos e comerciais para

¹⁹³ Nau, Henry R., *Perspectives...*, “Glossary of Key Concepts”, *op. cit.*, pág. B-1, define-o como um acordo formal de defesa em que os Estados alinham contra uma Grande Potência para evitar o seu domínio.

¹⁹⁴ William Callahan. (2007). Future Imperfect: The European Union’s Encounter with China (and the United States). *Journal of Strategic Studies*, 30, 4-5, in <http://www.informaworld.com/smp/content~content=a780701314~db=all~order=page>

incluir questões políticas e militares, em termos regionais e mundiais. O entusiasmo com o contrabalançar do poderio dos EUA e com “democratizar a China” esfumou-se. Segundo Callaham, os problemas com a política para com a China são institucionais, decorrem de um défice democrático na elaboração da política externa da UE para com Pequim. Para ultrapassar as insuficiências na percepção do que é verdadeiramente a China, a UE precisa de abrir a discussão da política chinesa a audiências mais amplas e relacioná-la melhor com os objectivos da Política Europeia de Segurança Comum. Por outro lado, os problemas com a Parceria Estratégica ainda não levaram a uma crise nas relações UE-China porque os dois parceiros estão relativamente precavidos. Em vez de pensarem em “forjar valores comuns”, a UE e a China estão a lidar com problemas correntes que formam uma relação complexa e produtiva.

Para o académico da Universidade de Manchester a expansão de laços bilaterais visa legitimar o papel dos dois entes no plano doméstico e internacional porque “as novas relações reafirmam o papel de cada uma e da outra”. A UE projecta a imagem de um poder civilista e a China de uma superpotência não hegemónica. A discussão de um eixo UE-China ou de um triângulo estratégico surgiu, em 2003, porque a invasão americana do Iraque revelou que as políticas unilaterais da Administração Bush eram um problema geopolítico e que o aprofundamento do processo de integração europeia apresentava a Europa, como um modelo alternativo. Callaham destaca a Comunicação da Comissão Europeia de 2003 e o *EU Policy Paper* (Livro Branco sobre a União Europeia) da China como expressões da modelagem da imagem dos actores para o mundo. Ambos os documentos são um espelho da imagem projectada pelo outro (no seu documento) e documentam um esforço de reflectir e refractar as formulações recíprocas. Callaham considera isso muito significativo, no caso chinês, pois “em vez de discordar abertamente da União Europeia, a China replica a linguagem da Comissão e introduz-lhe pequenas nuances”. Isso consubstancia uma idiossincrasia chinesa: apenas replicando ou mimetizando as qualidades formais do discurso oficial as vozes críticas podem fazerem-se ouvir¹⁹⁵. No documento estratégico de 2006 (da Comissão Europeia), a UE declara que algumas diferenças persistem, mas continuam a ser geridas de uma forma mais efectiva e que as relações se tornaram mais maduras e realistas, sendo mais próximas dos interesses da UE e da China.

Callaham considera que a estratégia europeia de envolvimento da China como um parceiro respeitável teve resultados em ajudar a transformação interna (político-económica) da China,

¹⁹⁵ Cf. Callaham, *op. cit.*, pág 786, sobre o jogo linguístico usado no discurso comunicacional chinês à volta dos *tifa* (formulações), slogans utilizados e repetidos no discurso político interno e aplicados às relações diplomáticas, por exemplo *geping jueqi* (emergência ou ascensão pacífica). Isso confirma a importância da linguagem política na política externa chinesa.

encorajando esta a tomar uma posição mais responsável no plano internacional. Mas este exercício de “poder suave” tem um preço já que a China espera agora avanços europeus em temas essenciais: Dalai Lama, Taiwan, embargo de armas e Estatuto de Economia de Mercado. Callaham considera que as posições implícitas nos documentos oficiais são mais de expectativa do que realizações e em vez das relações se colocarem no plano do “futuro perfeito” estão num “futuro imperfeito”; ainda assim, baseiam-se fundamentalmente em relações económicas. O próprio termo “parceria estratégica” não é definido (pelos dois lados). Callaham considera que o foco nas relações UE-China é resultado de circunstâncias históricas determinadas e que as relações têm pouco conteúdo e têm levado à frustração das partes. O académico britânico argumenta que o futuro cor-de-rosa das relações UE-China, descrito nos documentos estratégicos europeus e chinês, já é passado e que os dois lados têm de se ater ao real.

O texto do académico da Universidade de Manchester documenta as tradicionais posições dos euro-cépticos quanto à construção europeia e à formulação de uma política externa comum, preterida em favor de uma aliança histórica e “especial” entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos que representa o pensamento oficial britânico da política externa europeia. O texto destaca as incongruências e as elevadas expectativas inclusas nos documentos e posições europeias o que é verdade, desenvolvendo uma inteligente análise do jogo comunicacional e da “imagem reflectida” nos discursos oficiais de Pequim e de Bruxelas, considerando que este “jogo” é uma forma de legitimação dos actores. A análise é no entanto pouco consistente em explicar porque é que a relação falhou e quais são as áreas para onde deveria progredir e de que forma. Callaham não oferece um cenário alternativo ao paradigma de “parceria no futuro imperfeito” que caustica nas relações sino-europeias e escamoteia que a própria construção europeia é um processo em construção não acabado. Bem vistas as coisas as imagens da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos (em relação um ao outro) também são um jogo de espelhos variáveis dependendo da orientação política dos políticos na cadeira do poder em Londres e Washington¹⁹⁶. A política internacional faz-se dessa teatralização e jogo de espelhos e não parece que algum actor que tenha ambições a influenciar o jogo político internacional lhe possa fugir.

David Shambaugh, antigo professor da School of Oriental Studies da Universidade de Londres, dedica vários dos seus artigos incluídos nesta nossa sinopse à identificação de um “eixo estratégico” entre a China e a Europa e à perspectivação de uma relação triangular que inclui os Estados Unidos como terceiro vértice. Shambaugh regista que não só os países europeus estão a envolver a China como a própria União Europeia o está a fazer, tomando a dianteira na conceptualização e

¹⁹⁶ Nesse aspecto as variações discursivas de Barack Obama face a Bush são mais que evidentes.

implementação de uma estratégia alargada para reforçar laços e cooperar num vasto leque de áreas¹⁹⁷. Shambaugh anota que os líderes chineses mantêm relações regulares com líderes europeus e que no domínio militar e estratégico cada lado passou a designar o outro como “parceiro estratégico”. A China tem exercido pressão para o levantamento do embargo de armas e todas as nações europeias parecem concordar que o embargo é anacrónico, dada a natureza da relação como de Parceria Estratégica, mas são sensíveis a três questões: a situação dos direitos humanos, a crescente capacitação militar chinesa face a Taiwan, o facto do levantamento do embargo de armas poder deteriorar as relações com Washington.

O académico americano refere que os laços entre a Europa e a China têm se estendido a outras áreas (turismo, educação e cooperação partidária) e que existe entusiasmo com este relacionamento “gozando a China e a Europa de um prolongado namoro e paixão, depois de anos de laços descurados”. Mas como qualquer relação “marital” ela não existe sem fricções, com a China a queixar-se da permanência do embargo de armas e da recusa (europeia) em conceder-lhe o Estatuto de Economia de Mercado e a Europa a clamar contra a situação de direitos humanos, o *dumping* nas exportações e o falhanço (chinês) quanto aos compromissos decorrentes da entrada (da China) na OMC. A UE e seus Estados-membros têm procurado envolver a China em várias organizações internacionais como a OMC, as Nações Unidas e suas agências, articulando Bruxelas com Pequim em várias questões sectoriais, em vinte domínios e inúmeros grupos de trabalho. O número de trocas e intercâmbio é no entender do académico “impressivo” bem como o nível de confiança e cordialidade demonstrada, sendo a China receptiva à aproximação em plano de igualdade apreciando o significativo programa de cooperação mantido pela União (Europeia) com Pequim. O académico considera que as perspectivas para o desenvolvimento das relações são muito positivas mas interroga-se se quando a “paixão” desaparecer se o “casamento” sobreviverá.

Num texto de 2005 o académico norte-americano projecta a relação axial UE-China como um “triângulo estratégico” que inclui os Estados Unidos e que identifica como o novo traço da ordem internacional futura¹⁹⁸. Dado que os três actores continentais detêm o essencial do poder militar e económico e normativo da ordem internacional, as interacções entre eles são decisivas para a sobrevivência do sistema como um todo. À medida que a China se envolve mais no sistema global, Estados Unidos e União Europeia cooperam com Pequim nos desafios globais, embora existam áreas de divergência. Shambaugh refere o embargo de armas como um ponto de significativas diferenças entre Europa e América, mas releva que apesar destas distâncias as posições dos aliados

¹⁹⁷ Shambaugh, David. (2004). China and Europe: the Emerging Axis. *Current History*, pp. 243-248.

¹⁹⁸ Shambaugh, David, (2005). The New Strategic Triangle: U.S. and European Reactions to China's Rise. *The Washington Quarterly*, 28, 3, 7-25.

transatlânticos revelam aspectos comuns¹⁹⁹. Estados Unidos e União Europeia têm um desejo partilhado de melhorar a posição da China no quadro mundial e ambos acreditam que ela é um poder *statu quo* e não um poder revisionista da ordem internacional²⁰⁰. A perspectiva europeia funda-se na crença que: a) os poderes predominantes no mundo devem ser contrabalançados; b) um mundo multipolar é mais estável que uma ordem (internacional) hegemónica ou anárquica; c) os países devem aderir ao direito internacional; d) as instituições internacionais devem ser reforçadas e dotadas de efectivo poder; e) a soberania tem limites e em certas condições pode ser partilhada; f) o “poder suave” é mais efectivo que o “poder duro”.

Os dois aliados atlânticos têm um interesse comum quanto à melhoria da situação de direitos humanos na China, mas os dois actores têm ao mesmo tempo divergências quanto à ênfase a dar à questão. Outros interesses comuns são a criação de um Estado de Direito na China ou a plena implementação por Pequim das suas obrigações na OMC. O foco principal da Europa é assistir a China numa transição suave para a economia de mercado e um Estado de direito e Bruxelas não quer que a RPC se torne um Estado falhado²⁰¹. A Parceria Estratégica acordada em 2003 reflecte a perspectiva europeia que a China já se tornou um actor decisivo na gama dos poderes suaves que a Europa considera essencial e que as principais ameaças têm natureza transnacional.

Shambaugh considera que o novo Triângulo Estratégico é fluido e menos estático do que o existente, nos anos setenta, entre Moscovo, Washington e Pequim e que uma acção num dos lados não determina automaticamente uma reacção no outro. Este não é um triângulo soma zero (de dois contra um) é um triângulo “soma positiva” que inclui interesses comuns partilhados entre os três vértices. Por outro lado, a dimensão de segurança externa não domina o Triângulo, embora desempenhe um papel relevante no eixo Pequim-Washington. No domínio do eixo Pequim-Bruxelas, o fulcro é dominado pelo comércio e por uma atracção cultural forte, o desejo da Europa assistir a China no seu programa de reformas e uma visão comum de um mundo mais igualitário. Finalmente, existem divergências reais ao longo dos três lados do triângulo (Iraque, regimes e tratados internacionais, embargo de armas, Estatuto de Economia de Mercado, direitos humanos e

¹⁹⁹ Shambaugh anota que se a Europa tivesse interesses estratégicos ou uma presença militar na Ásia, por exemplo, envolvendo-se na segurança de Taiwan os líderes europeus seriam menos tentados a levantar o embargo (*op. cit.*, pág. 8).

²⁰⁰ O termo “revisionismo” foi usado pela primeira vez para caracterizar o trabalho de autores que discutiam a natureza específica da economia japonesa. Chambers Johnson argumenta, por exemplo, que a economia japonesa é basicamente diferente das economias anglo-saxónicas em termos de instituições, do papel do Estado e do nacionalismo económico. O Japão e outras nações asiáticas adoptaram este modelo de Estado “desenvolvimentista”, o qual não se alinha pelas regras da filosofia económica ocidental nem se opõe à intervenção do Estado na economia. Chambers, Johnson. (1995). *Japan: Who Governs: The Rise of the Developed State*. Nova Iorque: W.W. Norton, pág. 12, citado por Gilpin, Robert. (2000). *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*. Princeton e Oxford: Princeton University Press, pp. 359-360.

²⁰¹ Estando disponível para aceitar a China como ela é.

outras questões geoestratégicas). Apesar das divergências, não é previsível que estas evoluam para um carácter conflitual próprio do triângulo sino-soviético-americano durante a Guerra-fria. Todos os três lados do triângulo estão disponíveis para gerir a integração da China no sistema internacional, de forma suave e pacífica, mas isso exige que os três mantenham-se focados na dimensão global e não se deixem arrastar por disputas.

Num texto de 2007, Shambaugh retoma a alegoria das núpcias para afirmar que a relação passou da fase do “namoro” para a fase de “casamento” e à medida que os dois lados começaram a perceber a complexidade da relação e de verem as coisas de forma diferente, actores e factores externos passaram a interferir na relação²⁰². Comentando a saída da Comunicação da Comissão Europeia (de 2006) sobre as relações com a China, Shambaugh vê no texto uma posição mais vigorosa da Europa face ao seu “parceiro estratégico” e uma nova “sobriedade” em relação a certas políticas e comportamentos de Pequim. Os três textos de David Shambaugh são ilustrativos das teses da escola optimista das relações UE-China e reflectem bem a evolução da Parceria Estratégica, a sua prospectiva global e o interface com as particularidades da política norte-americana. O autor americano tem uma visão privilegiada do que a relação estratégica UE-China vale comparativamente à tumultuosa relação Estados Unidos-China, um ponto dominante na política externa americana desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Será contudo exagerado falar-se em “Triângulo Estratégico”, o que supõe que os vértices tenham o mesmo ângulo de valência e prevaleça um certo alinhamento das posições transatlânticas que de facto não se verifica²⁰³. Mas a imagem é útil para perceber que a sinalética das balanças do poder não se aplica muito bem aqui e o realismo clássico tem enormes dificuldades em explicar os avanços relevantes da relação bilateral Europa-China²⁰⁴. Shambaugh está nas antípodas da posição de Callahan e outros pessimistas mas a sua análise peca por excessivo optimismo quanto à valência das relações bilaterais e à sintonia Washington-Bruxelas quanto a Pequim, que na verdade não existe.

O conjunto de autores, académicos e comentadores referidos nos parágrafos anteriores desta dissertação podem ser arrumados em duas grandes escolas: uma *escola optimista* (ou positiva) das relações UE-China que olha para os progressos efectuados nas três décadas de relações bilaterais como positivos, constructivos e com uma dimensão de futuro; uma *escola pessimista* (ou

²⁰² Shambaugh, David. (2007). China-Europe Relations get complicated. *Brookings Northeast Asia Commentary*, in http://www.brookings.edu/opinions/2007/05china_shambaugh.aspx

²⁰³ O que não é o caso dos Estados Unidos e da União Europeia que conformam grandezas diferentes em termos do que podemos designar como poderes formais.

²⁰⁴ O realismo vê o mundo globalmente como uma luta desenfreada por poder em que os actores, designadamente os Estados, procuram dominar os actores mais fracos e os mais frágeis procuram resistir a esta apetência para dominar, preservando os seus interesses e independência. Difícilmente poderemos entrever na política concreta da China e da Europa uma grelha *stricto sensu* realista.

catastrofista) que olha para a parceria como uma oportunidade perdida e um convite ao desastre, destacando as tensões (comerciais e políticas) entre os dois lados sobre os pontos de convergência ou a falta de palpabilidade no conceito de Parceria Estratégica. A primeira é claramente maioritária e a segunda minoritária entre académicos europeus, tendo a segunda uma boa representação nos autores britânicos, o que decorre da autonomia de formulação da política externa britânica no quadro da coordenação de posições comuns europeias que se vai afirmando no domínio da PESC. A visão da primeira escola está mais próxima da realidade do relacionamento entre os dois parceiros estratégicos que a segunda, porque apesar das divergências entre os dois entes territoriais as relações nunca passaram por um tempo de tensão como recorrentemente se assiste entre os Estados Unidos e a China. Como veremos adiante, existe uma convergência de interesses em manter a relação viva e actuante embora exista realismo para perceber que ela não é uma aliança clássica, porque a Europa está integrada numa (a NATO) e a China não quer estar dependente de alianças.

Vejamos agora a análise de académicos e analistas chineses.

Yong Deng²⁰⁵ diz que a UE se tem mostrado particularmente eficiente em ajustar a sua política a uma China emergente e que esta tem querido retribuir dado o poder e influência crescente da UE. Os primeiros anos (do novo século) têm patenteado um crescimento maior da relação especial entre a China e a União Europeia, designadamente nas vertentes económica, cultural e social, bem como na vertente política, através da realização de cimeiras anuais. Ao fazerem evoluir a sua relação para uma Parceria Estratégica, os dois parceiros puseram em causa o embargo de armas à China embora a sua continuidade revele, segundo Yong, a força e a fraqueza da Parceria Estratégica UE-China. Yong anota que do ponto de vista de Pequim a “Parceria Estratégica” representa o reconhecimento da importância da Europa (no plano global) e a vontade desta em apreciar a emergência da China, criando zonas de dissonância com vista a melhorar a relação bilateral e a promover os objectivos comuns no palco internacional.

Na vertente económica, a parceria é mais forte que quaisquer outras relações bilaterais, apenas ultrapassada pelos Estados Unidos no caso dos maiores parceiros comerciais da UE. Nos primeiros anos do novo século, a relação sino-europeia revela o maior crescimento entre os interlocutores da China, tanto do ponto de vista económico como do ponto de vista das trocas culturais e sociais. A UE tornou-se também o principal fornecedor de tecnologias avançadas à China, em termos de investimento directo, equipamento e transferência de Alta Tecnologia. O Projecto Galileu retrata o envolvimento da China num ambicioso programa tecnológico europeu, mas não obstante os laços económicos profundos a UE recusa-se a conceder a Pequim o Estatuto de Economia de Mercado. A

²⁰⁵ Yong Deng. (2007). Remolding Great Power Politics: China's Strategic Partnerships with Russia, the European Union and India. *The Journal of Strategic Studies*, 30, 4-5, 863-903.

parceria tem dependido da posição positiva europeia face à China, a sua transição económica e as suas preferências internacionais mas a luta da UE para assumir uma voz independente no plano internacional é minada pelo esforço de conciliar a sua natureza supranacional com a soberania de 27 Estados-membros, especialmente quando os interesses dos três Grandes (Grã-Bretanha, França e Alemanha) divergem. A intensidade e origem da inquietude europeia com a ordem mundial diverge qualitativamente da chinesa, porque os laços transatlânticos são demasiado importantes para a União Europeia para serem prejudicados pelo problema do embargo. A análise de Yong Deng é correcta no seu desenvolvimento quanto à proximidade das posturas europeia e chinesa quanto aos benefícios da Parceria e chama a atenção para a vantagem comparativa da cooperação no domínio da Alta Tecnologia, um ponto em que os europeus estão à frente dos norte-americanos como o Projecto Galileu revela.

Ming Wan²⁰⁶ trata de um ponto de vista comparado das relações de três poderes – Estados Unidos, Japão e União Europeia – com a China e coloca a investigação do ponto de vista dos ganhos estratégicos, considerando que os Grandes Poderes com preocupações de segurança se preocupam mais com o “poder” do que com cálculos de riqueza. Nas suas relações económicas, os países procuram ganhos de riqueza e Estados Unidos, Japão e União Europeia não divergem na sua vontade de os obter. Ming considera que a melhor janela para observar a política destes três poderes para com a China é a adesão de Pequim à OMC, porquanto as economias desenvolvidas partilhavam um mesmo interesse em integrar a China na economia global, ganhando acesso ao mercado chinês. Depois de disputarem com os Estados Unidos a forma de entrada da China na OMC (como economia desenvolvida ou em vias de desenvolvimento) os europeus aceitaram a sua entrada, nesta última qualidade, captando concessões para além das metas negociais norte-americanas²⁰⁷. Contudo, os três poderes não coordenaram esforços na negociação no âmbito da OMC e a flexibilidade mostrada por europeus e japoneses suscitou suspeitas da parte dos americanos. Na execução dos acordos que viabilizam a adesão, americanos, europeus e japoneses tendem a prestar grande atenção à protecção dos direitos de propriedade intelectual que é tida como uma questão central à competitividade destes países.

O académico da George Mason University relata que desde 2002, Estados Unidos e Europa têm estado envolvidos em batalhas com a China para proteger as suas indústrias em declínio, relatando no caso europeu o conflito sobre as exportações de têxteis (da China para a Europa) em

²⁰⁶ Ming Wan. (2007). The United States, Japan and the European Union: comparing political economy approaches to China. *The Pacific Review*, 20, 3, 397-421.

²⁰⁷ Designadamente na área dos seguros, em mais 150 produtos industriais e agrícolas e na área das telecomunicações.

2005 e as medidas *anti-dumping* tomadas pelos europeus em 2006 contra as exportações de calçado da China (e do Vietname). Ming considera que os europeus têm razão para estarem preocupados com o défice comercial UE-China. O investigador assinala ter havido cooperação entre americanos, europeus e japoneses sobre a política chinesa de manter uma taxa artificial de conversão do renminbi ao dólar norte-americano. Também os três poderes não têm interesse (segundo Ming) em conceder à China o Estatuto de Economia de Mercado o que iria dificultar o uso de medidas *anti-dumping* contra a China. O comentador conclui que os três poderes têm uma perspectiva essencialmente interesseira para com China materializada na conquista de grandes contratos de fornecimento de equipamento tecnológico. Apesar de tempos a tempos se fazer sentir algum criticismo político face a Pequim, são os interesses económicos que ditam a entoação da política externa. Ming sugere que a estratégia chinesa deva ser fluida e calculista, o que levará Estados Unidos, Japão e Europa a terem dificuldade em coordenar as suas políticas numa posição comum. O autor refere que a participação da Europa e de outros actores nos programas de cooperação com a China torna impossível para os Estados Unidos e o Japão executar uma aproximação de ganhos relativos, até porque a União Europeia é a principal fonte de transferências de tecnologia para a China.

A análise do académico é interessante quanto à perspectiva da “política como potência” do lado chinês e quanto ao calculismo americano, japonês e europeu nos respectivos relacionamentos com Pequim. Fica-se, no entanto, com a ideia que a identificação de interesses estratégicos dos três poderes mencionados nas relações com a China é mais ilusória do que verdadeira, até porque simbolizam três perspectivas continentais diferentes (América, Europa e Ásia). Por outro lado, não parece que a China deixe de ter uma perspectiva calculista face ao Ocidente, em termos de ganhos proporcionais, dado o seu *modus operandi* coincidente com a teoria da escolha racional²⁰⁸. A China não é o actor beatífico e desinteressado que Ming tenta fazer passar. Ming não fala da Parceria Estratégica mas dá indicações que a Europa está melhor posicionada nas relações com a China dada a sua flexibilidade. Ming coloca a relação UE-China em termos de parceria com uma base racional, isto é, a relação é mutuamente vantajosa e quer a China quer a UE vêm nela razões para ser aprofundada, o que coincide com os dados que temos da evolução da relação bilateral.

²⁰⁸ A teoria da escolha racional aponta que os actores políticos aspiram a realizar os seus objectivos através das formas mais eficientes e são centrados no seu próprio interesse. Essa escolha baseia-se numa avaliação de custos e benefícios de uma determinada opção ou atitude. Cf. Axford, Browning, Higgins & Rosamond, *An Introduction*, *op. cit.*, pp. 144-5.

Jing Men²⁰⁹ argumenta que apesar das dificuldades nas relações UE-China e dos conflitos de interesses, o grau crescente de interdependência e a necessidade de cooperação em questões estratégicas importantes leva a que a China e a UE construam uma parceria de longo prazo. O estado dessa parceria revela que os dois parceiros estão mais próximos, que foram além da complementaridade económica e exploraram novas áreas de interesse comum. Jing regista as disputas comerciais, o desaire no levantamento do embargo de armas, o défice comercial crescente como factores que pressionam a União Europeia a reajustar a sua política face à China, tornando-a mais dura nas negociações com Pequim. Segundo Jing, as relações UE-China entraram num período difícil que requer esforços comuns e uma atenção particular para lidar com estas dificuldades. Apesar dos interesses divergentes, enquanto poderes emergentes, a UE e a China necessitam da cooperação e coordenação nas questões internacionais de interesse comum e isso beneficia a Parceria Estratégica. O que torna a cooperação mais difícil são dois factores: a natureza da União Europeia e a relação com os Estados Unidos. A primeira dificuldade reside no facto de, ao contrário da China, a UE ser composta de 27 Estados-membros, o que supõe a necessidade de conciliar (ao nível do Conselho da União Europeia) os interesses de todos eles e a sua peculiar visão quanto às relações com a RPC. A segunda dificuldade reside em que as relações com os Estados Unidos (ao contrário das relações UE-China) se basearem em valores comuns, num quadro cultural partilhado, o mesmo sistema político e numa longa tradição de aliança.

Segundo Jing, em comparação com a relação UE-China, a relação UE-EUA é mais sólida e estável, o que induz diferentes graus nas relações da parceria (com a China) e da aliança (com os Estados Unidos). Apesar das diferenças entre Estados Unidos e Europa, a “natureza cooperativa da relação transatlântica não mudará” e “os Estados Unidos continuam a ser o poder que exerce uma influência mais visível nas relações Bruxelas-Pequim”. Dessa forma, os dois parceiros (UE e China) têm ao mesmo tempo interesses comuns e conflitantes numa série de domínios mas a construção de uma parceria de longo prazo vai de acordo com o seu interesse nacional.

A análise do investigador chinês é consistente com a doutrina oficial chinesa de relacionamento com a Europa, mas não deixa de ser realista quanto ao que esperar da Parceria Estratégica dada a relação de aliança histórica entre a União Europeia e os Estados Unidos. Destaca a vantagem mútua do relacionamento entre Pequim e Bruxelas como o esteio que permite lubrificar essa relação, dado a colagem das partes aos seus interesses nacionais (e regionais).

²⁰⁹ Jing Men, “EU-China Relations: Problems and Promises”, comunicação apresentada a conferência realizada na Dalhousie University “The EU as a Global Actor” e apoiada pela Comissão Europeia, em 5-6 Maio de 2008. Cf. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, vol. 8, n.º 13, Junho de 2008, in <http://www6.miami.edu/eucenter/publications/MenEUChinalong08edi.pdf>

A perspectiva deste investigador é significativa da prudência dos círculos próximos do governo chinês quanto ao que esperar da relação estratégica com a União Europeia. A linha oficial chinesa não vê dificuldades inultrapassáveis nas relações da China com a União Europeia e considera a parceria mutuamente vantajosa, não o considerando incompatível com a relação que procura estabelecer com os Estados Unidos, mas por acidentes do relacionamento (embargo de armas, medidas *anti-dumping*, recusa de concessão do Estatuto de Economia de Mercado) compreendeu que não pode depositar excessivas expectativas nesse relacionamento.

Chih-yu Shih²¹⁰ argumenta que apesar do apelo liberal da “diplomacia dos Grandes Poderes” não há garantias que a adopção dessa política seja definitivamente pacífica ou liberal. O *ódio* pode ser uma resposta razoável da China se a teoria da ascensão pacífica, por alguma forma, falhar. A noção da emergência pacífica é “uma extensão elegante da retórica de crescer pela parceria”. A declaração unilateral da emergência pacífica resolve o problema da auto-representação posta pela “parceria”, separando a identidade da China do *trading off* (negociação) com outros poderes. O problema é que o futuro não é controlado por Pequim e persiste um fortíssimo núcleo “realista” no círculo interno chinês, cujos membros estão sedentos de provar que “parceria” com o imperialismo é “*whishful thinking*” (sofisma), na melhor das hipóteses. O discurso da “emergência pacífica” serve, não apenas, como instrumento discursivo para inverter a imagem externa de uma China ameaçadora mas para dissuadir os “realistas” de Pequim de uma resposta antagónica, se as coisas não forem pelo caminho esperado²¹¹. A introdução de teorias de relações internacionais na China, uma após a outra, influenciou a forma como os chineses se representam a si próprios, interna e externamente. A auto-representação da China em termos de desenvolvimento pacífico sugere que os liberais abundam no círculo do poder ainda que este grupo não tenha força suficiente para representar a China como um poder relutante e pacífico.

Reuben Wong²¹² afirma que a visão mais comum é que as relações UE-China estão reféns de rivalidades históricas e de interesses nacionais entre os Estados-membros (da União) sendo identificadas divergências sectárias como explicação para a falta de dimensão dessas relações. Wong argumenta que apesar de alguns falhanços na adopção de posições comuns (face à China)

²¹⁰ Chih-yu Shih. (2005). Breeding a reluctant dragon: can China rise into partnership and away from antagonism. *Review of International Studies*, 31, 4, 755-744.

²¹¹ Não é essa opinião que colhi em Pequim, em Julho de 2010, no conjunto de entrevistas que realizei a peritos de vários institutos de relações internacionais (e universidades) chineses. Cf. por exemplo acta de conversa com académicas da China Foreign Affairs University in adenda a esta dissertação.

²¹² Wong, Reuben. (2006). Forging Common EU Policies on China. *National University of Singapore*, in <http://fas.nus.edu.sg/pol/staff/polwongr.htm>; Wong, Reuben. China Policy: another European-US rift. Comunicação apresentada ao *Workshop “EU Foreign/Security/ Defense Policy: Current Challenges, Future Prospects”*, organizado pela Maxwell School, EU Center, Universidade de Syracuse.

existe uma significativa convergência nas políticas europeias que designa por *europeização*²¹³. A utilidade e impacto das instituições europeias nas orientações da política externa nacional (dos Estados-membros) face à China, é mais significativa do que se imagina. Comparando as posições da França, Grã-Bretanha, Alemanha e da Comissão (Europeia) em três áreas – economia, interesses políticos e estratégicos, direitos humanos – há uma maior coordenação europeia face à China presentemente do que havia em 1985. As políticas nacionais desses três Estados são de significativa convergência entre si e com a Comissão, mas isso acontece mais por defeito do que por cálculo. A presença (e influência) europeia na Ásia Oriental cresceu em contraste com a diminuição da presença dos Estados nacionais. A política da União para a China foi *germanizada*, pelo facto da Alemanha ter tido sucesso em exportar o seu modelo de diplomacia *discreta*, mudança através do comércio, não confrontação na questão dos direitos humanos; ou seja a Alemanha *europeizou* o que era primitivamente uma política nacional. A Comunidade (Europeia) tem privilegiado o comércio com a China sobre considerações políticas e estratégicas e nos anos 80 os governos da União trabalharam com o Comissário do Comércio para exigirem melhor acesso ao mercado (chinês). Verificam-se principalmente divergências na postura dos Estados-membros na questão dos direitos humanos, um tema normalmente tenso nas relações UE-China. (grifos nossos)

Segundo Wong a convergência tem acontecido: na área político-diplomática (caso da ASEM) e na questão dos direitos humanos. No futuro, pode-se esperar uma maior coordenação entre os decisores europeus na política externa para com a China já que partilham valores e interesses similares quanto ao seu desenvolvimento económico, ao seu poder diplomático-militar e à evolução política e social²¹⁴. A capacidade de conduzir uma política independente e distintiva face à China pode ser um teste à viabilidade de uma política externa comum, já que a UE, ao contrário dos Estados Unidos, não vê a China como um competidor estratégico e ambos (UE e China) reconhecem a necessidade de uma governança multilateral global baseada na ONU e no direito internacional.

Num segundo texto²¹⁵, Wong confirma a análise anterior referindo que desde metade dos anos 1990 a UE e os Estados Unidos têm divergido em questões internacionais importantes como o problema das convenções climáticas, o comércio internacional, as questões do Kosovo e da Bósnia ou da invasão americana do Iraque (2003) e que a convergência de interesses europeus sobre a

²¹³ Na sua perspectiva, um processo de convergência da política externa (de cima para baixo e para os lados) como políticas nacionais projectadas a um nível europeu (projecção de cima para baixo). É um processo bi-direccional que leva a uma convergência negociada em termos de finalidades, preferências identidade entre o plano nacional e supranacional.

²¹⁴ O que não acontece quanto aos Estados Unidos.

²¹⁵ Wong, Reuben, “China Policy...”, *op.cit.*

China ocorreu na sequência de fricções de Pequim com vários Estados-membros, levando os europeus a unirem-se atrás do seu Comissário para o Comércio para conquistarem poder negocial com a China.

Xiudian Dai anota²¹⁶ que a ascensão da China como novo poder económico parece ser tanto uma oportunidade como uma ameaça para a UE. Enquanto o plano para levantar o embargo de armas foi largamente fundado na avaliação europeia da China como uma oportunidade, a “guerra dos soutiens” demonstra o poder de Pequim como “fábrica do mundo”²¹⁷. A complexidade envolvida na gestão das relações UE-China (da parte europeia) é expressa na falta de consistência em definir uma relação bilateral amadurecida com a China. É convincente que a China e a UE não sejam competidores estratégicos porque não há áreas estratégicas a disputar entre elas. A China enfatiza uma “longa relação”, uma “parceria global”, uma “parceria amadurecida” e uma “relação estratégica e duradoura”. O termo “parceria” é aqui usado num sentido amplo, pelas autoridades chinesas e europeias, para caracterizar a relação bilateral. A “parceria” difere do termo “competidor estratégico” usado por George W. Bush que classificou a China como um competidor global dos Estados Unidos. Xiudian considera que a UE precisa da China e as empresas europeias precisam do mercado chinês para escoarem os seus produtos mas como actores políticos importantes consideram a relação não estritamente económica mas política, pela oportunidade de cooperação nas questões globais²¹⁸. Seja de que forma se descrevam as relações UE-China, elas caracterizam-se pelo respeito mútuo, reciprocidade e interdependência, uma relação aberta reforçada pela prática da cooperação bilateral.

Xiudian diz que a natureza da UE como entidade supranacional ou organização intergovernamental tornou as relações UE-China mais complexas do que se ocorre numa estrita relação bilateral entre dois países. A relação UE-China é importante e entrelaçada com a relação da China com cada Estado-membro, de *per si*. As agendas políticas e económicas, por vezes

²¹⁶ Xiudian Dai (2006). Understanding EU-China Relations- an Uncertain Partnership in the Making. *Centre for European Union Studies*, Research Paper. Hull, Grã-Bretanha:University of Hull, in <http://www2.hull.ac.uk/FASS/PDF/Politics-Daipaper.pdf>

²¹⁷ Em 2005 o Acordo Multifibras acabou e com ele o sistema de quotas nas exportações para a Europa. A Europa reservou-se a possibilidade de impor limites temporais às importações da China o que constava do Acordo UE-China para adesão da China à OMC que limitava o crescimento de exportações chinesas entre 8 e 15 % por ano entre 2005 e 2007. Os países europeus dividiram-se, com os do Sul a exigirem da Comissão a restrição dessas importações e os do Norte exigindo a libertação das mercadorias arrestadas à entrada das fronteiras europeias. Mandelson, o Comissário Europeu, chegaria a um acordo com o governo chinês permitindo o desalfandegamento de metade dos stocks em 2005 e o restante sendo descontado na quota do ano seguinte. Este incidente ficou conhecido como a “guerra dos soutiens”. Cf. por exemplo *International Centre for Trade and Sustainable Development*, “Textiles Row Deepens as China Revokes Export Tariffs”, 1.06.2005, in www.iprsonline.org/weekly/05-06-01/story1.htm

²¹⁸ Blair, Tony. (2005). Blair Says Strong EU-China Relations “Immensely important” at Summit. *EU Business*, in <http://www.eubusiness.com>

conflitantes dos Estados-membros tornaram as relações UE-China menos intensas. A diplomacia europeia para a China tem sido excessivamente concentrada em interesses comerciais nacionais. Do ponto de vista dos interesses da China, o país não pode dedicar todos os seus recursos políticos e diplomáticos a desenvolver a dimensão supranacional das relações com a UE. Por outro lado, quer a questão do embargo de armas quer da “guerra dos soutiens” mostra que a voz dos Estados-membros é igualmente determinante, senão mais importante que as políticas globais e, por isso, a China tem de as tratar, cuidadosamente, no imbricado da política europeia.

Lu Xin²¹⁹ diz que sob o pano de fundo da multipolarização e da globalização económica, China e UE passaram por mudanças dramáticas do ponto de vista interno e internacional. A China e a UE têm dedicado uma importância crescente às suas relações bilaterais e estas têm sido predominantemente “orientadas para o futuro”, com as duas partes a reconhecerem a natureza da relação e o desejo de a aprofundar. Lu diz que comparada com as relações económicas, a cooperação China-UE nas áreas de segurança está ainda numa fase embrionária, o que exige uma melhor compreensão do alcance da cooperação. Lu refere que os vários países da UE têm experiências distintas em matéria de infra-estruturas económicas críticas tais como armamento e centrais nucleares, transportes e comunicações, energia e ambiente, agricultura, subsistência alimentar e saúde e (esses países) têm desenvolvido tecnologias que a UE pode partilhar e harmonizar para benefício de todos os Estados-membros. A UE surge bem colocada para cooperar com a China nestas tecnologias pelo que para além das diversas iniciativas bilaterais, Estado a Estado (com a China), importa desenvolver o papel do Encontro Ásia-Europa (ASEM) para implementar projectos comuns, nas áreas da energia e do ambiente.

Zhu Liqun²²⁰ afirma que as relações UE-China se caracterizam pela estabilidade e pelo pragmatismo e encontraram rápido desenvolvimento no âmbito da cooperação comercial e económica, o que possibilitou o alargamento desta para o diálogo político. Zhu destaca a publicação de documentos estratégicos da União Europeia e da China como reveladores do interesse de ambas na relação bilateral bem como a amplitude desta para abranger quarenta domínios (política, economia, sociedade, ciência e tecnologia, cultura, educação, ambiente, assuntos internacionais). A directora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Negócios Estrangeiros de

²¹⁹ Lu Xin. (2008). Chinese-European Security Cooperation: how much a Common Denominator of Interests. In Lange, Klaus (ed.). *European-Chinese Security Cooperation: Possibilities and Limits*. Studies and Comments 6, Hanns Seidel Foundation, in http://www.hss.de/uploads/tx_ddceventsbrowser/StudiesandCommentsNr.6EuropeanChinese.pdf

²²⁰ Zhu Liqun. (2006). Sino-EU Relations: a Chinese Perspective. Hong Kong Baptist University. *GIS Working Paper n°19* in www.hkbu.edu.hk/~gis02/19_ZHU.pdf. Zhu Liqun é directora do departamento de estudos europeus da Universidade de Negócios Estrangeiros da China. Entrevistei-a em Julho de 2010 conforme acta inclusa na adenda a esta dissertação.

Pequim considera o diálogo político como tendo uma enorme importância, desenvolvendo-se por uma série de reuniões a diferentes níveis, desde cimeiras anuais a reuniões dos Ministros de Negócios Estrangeiros da Troika da União Europeia e o seu correspondente chinês. A académica regista a ocorrência de tensões e mal-entendidos ocasionais (embargo de armas, Estatuto de Economia de Mercado, disputas sobre os têxteis) os quais resultam no seu entender de três factores. Em primeiro lugar, o facto da China ser um Estado soberano e um país em vias de desenvolvimento, enquanto a UE é uma união de muitos Estados soberanos, sendo grande parte destes países desenvolvidos, o que dificulta o processo decisório. Em segundo lugar, a circunstância da China e da União Europeia terem sistemas políticos diferentes, valores e tradições históricas distintas. Em terceiro e último lugar, a natureza complementar e interdependente das economias (chinesa e europeia) sublinhando que a distância entre o produto interno bruto do conjunto dos Estados-membros (da UE) e da China é ainda muito significativa.

Apesar destas diferenças, Zhu considera que a sociedade internacional carece de uma governança global efectiva, com grande cooperação internacional e que a China procura a manutenção de um ambiente internacional favorável ao seu desenvolvimento e à modernização e integração regional, por via da tentativa de construção de uma comunidade (económica) da Ásia Oriental. Nesta medida, o desenvolvimento de uma relação construtiva e cooperativa com a União Europeia é de fundamental interesse para a China e de acordo com os seus objectivos e interesses específicos.

Jianwu Feng²²¹ diz que a China e a UE, dois poderes emergentes e os Estados Unidos têm as maiores responsabilidades em manter a paz, a estabilidade e prosperidade no mundo. A China continuará a concentrar as suas energias em desenvolver a economia, integrar-se no sistema económico internacional e nunca “procurará a hegemonia”. Os Estados Unidos, embora o seu poder económico tenha diminuído, continuarão a desempenhar o papel de líder do mundo. A UE com uma economia mais forte deve partilhar mais a liderança com os Estados Unidos. A forma como a China, os Estados Unidos e a UE lidarem com as respectivas relações bilaterais terá um papel crucial na gestão dos assuntos internacionais. Se gerirem bem os factores de conflito não terão disputas intransponíveis de interesses. Os desacordos e fricções que surgem são ditados por distintos interesses económicos e são fáceis de gerir e resolver no quadro dos princípios da economia de mercado. A China, os Estados Unidos e a UE devem ouvir-se, melhorar a sua compreensão mútua, perceber as suas diferenças políticas e gerir as suas disputas de forma

²²¹ Jianwu Feng (2000). China's Relationship with the U.S. and the EU in the Twenty-First Century. *Weatherhead Center for International Affairs*. Harvard: Harvard University, in <http://www.wcfia.harvard.edu/fellows/papers/1999-00/jianwu.pdf>

pacífica. Feng afirma que o mundo precisa que a China, os Estados Unidos e a União Europeia cooperem como parceiros e façam o mundo mais pacífico.

As comunicações de Yong Deng, Reuben Wong, Xiudian Dai, Lu Xin, Zhu Liqun e Jianwu Feng são demonstrativas da moderação e positivismo dos académicos chineses²²² quanto à relação China-União Europeia e mostram-se globalmente coincidentes com a política oficial chinesa para a Europa. Apenas Chiu-yu Shih tem uma visão divergente destes autores mais próxima da escola pessimista das relações UE-China. A posição daqueles autores elogia o processo de integração europeia, louva a cooperação e amizade europeia para com a China (em contraponto à relação tumultuosa com os Estados Unidos), exalta os avanços da relação bilateral e subvaloriza eventuais tensões e desentendimentos. O tom conciliador das análises não vê dificuldades inultrapassáveis nas relações UE-China e encara a parceria como mutuamente vantajosa, não a considerando incompatível com a relação China-Estados Unidos ou Europa-Estados Unidos. Há uma ênfase na analogia da relação como uma relação marital, com altos e baixos, que ultrapassou o tempo da paixão mas que entrou definitivamente no tempo de normalidade. Como em qualquer relação matrimonial a questão está em reconhecer as “crises” como oportunidades para consolidar o casamento ou como prenúncio de um divórcio à vista. Do lado chinês prevalece a ideia que uma relação amorosa deve ser lubrificada por crises para se manter “viva”. A amostra destes autores chineses é reduzida pelo facto de um reduzido número participar em conferências e eventos internacionais e ser fluente em inglês ou francês. Há uma plêiade de outros investigadores das principais universidades chinesas que publica apenas em mandarim nas inúmeras revistas de relações internacionais e estudos estratégicos que se publicam na China. A revisão destes trabalhos por investigadores ocidentais é ainda muito limitada.

O autor desta dissertação identifica-se mais com a escola optimista do que com a pessimista, não negligenciando que o excesso de expectativas (sobre a China) pode levar à desilusão. Existe contudo um caminho comum que os dois parceiros longínquos (do continente euro-asiático) estão a calcorrear e é do seu “interesse nacional”, já que é mais aquilo o que os une do que os divide: os interesses, a visão multilateral do mundo, a compreensão dos “excessos” do unilateralismo norte-americano. Os progressos alcançados pela Parceria Estratégica UE-China, desenhada em 2003, não têm paralelo noutra relação de comunhão estratégica para além da relação histórica União Europeia-Estados Unidos. Porque a Parceria Estratégica UE-China interessa à Europa, no seu todo, ela permite compaginar a leitura que a União Europeia faz do seu papel no mundo e a forma como prossegue os seus interesses com as exigências de interdependência e cooperação favorecidas pelo

²²² Reuben Wong é singapuriano mas a cultura predominante na cidade-estado é confuciana e uma das línguas oficiais o mandarim.

presente ordem económica internacional. Uma boa comprovação deste facto é o número de peritos que a Comissão Europeia tem a acompanhar o dossier “China”. Antes havia 11 pessoas; hoje há mais de 120 peritos da Comissão nas várias áreas de relacionamento bilateral²²³.

A convergência entre os factores internos e externos na aproximação e aprofundamento do relacionamento UE-China tem permitido ultrapassar as crises e divergências conjunturais. O autor desta dissertação considera que isso resulta do facto de União Europeia e China serem processos em curso (*work in progress*), sendo a União Europeia um espaço de integração económica e coordenação política, mas não um Estado soberano compósito (dado o largo leque de competências soberanas ainda nas mãos dos Estados-membros) e a China um Estado de economia socialista que se dirige cautelosamente para a economia de mercado²²⁴. A China revela, ainda, uma intervenção importante do Estado na economia, limitações à entrada de capital estrangeiro, um imaturo Estado de direito e um sistema político²²⁵ monolítico e autoritário, centrado na hegemonia do partido comunista em todos os domínios da vida social e pública. Existe uma coincidência de propósitos da União Europeia em ser um actor político relevante e autónomo da vida internacional e a China ser um actor respeitado nas instituições internacionais e ouvido na decisão quanto aos principais problemas globais²²⁶. Essa coincidência conduz os dois actores a um multilateralismo pragmático e funcional, ainda que com sentidos diferentes, com a União Europeia adepta de um quadro normativo internacional (baseado em tratados e acordos) condicionante e restritivo da vontade de potência e a China adepta de um multilateralismo suave centrado na participação nos principais fórum e reuniões e organizações internacionais. Porque achamos que a relação bilateral tem se

²²³ Acta de conversa com Bi Haibo e Chen Wenjun do departamento de assuntos europeus do Ministério de Negócios Estrangeiros da República Popular da China realizada em Pequim em Julho de 2010, nas instalações do Ministério. In adenda a esta dissertação.

²²⁴ Diz o artigo 1º da Constituição que a República Popular da China “é um Estado socialista sob a ditadura democrático-popular dirigida pela classe operária e baseada na aliança entre os operários e os camponeses”. O parágrafo segundo do mesmo artigo acrescenta “o sistema socialista é o sistema básico da República Popular da China”. O artigo 6º da mesma Constituição na versão que lhe foi dada pela Terceira Revisão aprovada em 15 de Março de 1999 pela segunda sessão da Nona Assembleia Nacional Popular da RPC diz “a base do sistema de economia socialista da RPC é a propriedade pública dos meios de produção, designadamente a propriedade por todo o povo e a propriedade colectiva pelo povo trabalhador”. Tradução *ad-hoc* do autor da dissertação. Cf. *Constitution of the People's Republic of China*. Pequim: Foreign Language Press, actualizada via Portal do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, “1999 Amendments to the Constitution of the PRC”, in http://portal.gov.mo/web/guest/info_detail?infoid=104

²²⁵ Entende-se por “sistema político” o conjunto de relações, processos e instituições que definem um universo político distinto. Cf. Axford, Browning, Huggins & Rosamond, *Politics: an Introduction*, *op.cit.*, pág. 567.

²²⁶ Segurança internacional, desarmamento e contenção na corrida nuclear, aquecimento global e defesa do ambiente, terrorismo e novas ameaças de segurança, reestruturação das Nações Unidas e do Conselho de Segurança, combate à pobreza e ajuda às economias menos desenvolvidas.

dimensionado nas questões relativas à economia²²⁷ a nossa investigação irá concentrar-se nos diálogos sectoriais que se prendem com as questões económicas e comerciais (iniciado em 2004) e com os direitos de propriedade intelectual (iniciado em 2001). O registo das actas dos diálogos mantidos a diversos níveis permite concluir que têm havido avanços significativos na resolução dos problemas e tensões mútuas, que persiste uma atmosfera construtiva e de boa fé no relacionamento bilateral, e que os dois lados impedem que os problemas (ou tensões) deslizem para posições de enquistamento e radicalização que são cíclicos por exemplo na relação sino-americana.

²²⁷ Afinal a abertura ao exterior promovida por Deng Xiao-Ping foi essencialmente económica e comercial e a abertura política foi sempre deixada para segundo plano e postergada indefinidamente com o cataclismo de Junho de 1989 em Tiananmen.

3. Quadro teórico.

3.1 A análise da escola da economia política global

Robert Gilpin é um conhecido autor e professor de relações internacionais e políticas públicas na Universidade de Princeton sendo autor de quatro livros “Guerra e Mudança na Política Mundial” de 1981, “A Economia Política das Relações Internacionais” de 1987, “O Desafio do Capitalismo Global. A Economia Mundial no Século XXI” de 2000 e “Política Económica Internacional. Compreender a Ordem Económica Internacional” de 2001. Gilpin integra-se no que tem sido designado pela *Escola Americana de Política Económica Internacional*²²⁸ e que abrange autores tão diversificados quanto o próprio Gilpin, Robert Keohane e Joseph S. Nye Jr, autores últimos que nos habituámos a referenciar à *Escola da Interdependência Complexa*, uma das subdivisões do paradigma Liberal e Internacionalista das Relações Internacionais. Dificilmente se pode vislumbrar aqui uma visão unitária, já que Gilpin é um realista e os outros dois autores liberais-internacionalistas, pouco os ligando em termos da explicação da política internacional. Há, contudo, entre os três a percepção de que o mundo como o conhecemos é dificilmente compreensível centrando-nos apenas na majestática acção (e razão) dos Estados e na luta pelos interesses. Existem para além dos Estados outros actores que são igualmente importantes e influentes e os fenómenos políticos interagem com outras dimensões do poder de uma forma até aqui pouco significativa.

Até ao fim da década de 1970 prevalecia nos estudos de relações internacionais a convicção que os Estados eram os únicos actores relevantes da vida internacional, sendo dotados de propósitos, de uma racionalidade e unidade próprias e centrados em questões como o poder, a segurança e os conflitos conducentes à guerra. O quadro circunstancial de raciocínio era marcado pelo síndrome da Guerra-fria e pela inevitabilidade da destruição total decorrente da generalização do uso de armas nucleares. Dois autores americanos, Robert Keohane e Joseph S. Nye Jr. vieram questionar a visão imperante e adiantar um paradigma alternativo ao do realismo: a política mundial transformara-se, a arquitectura do sistema internacional já não era a mesma, a economia mundial fragmentara-se, o sistema de controlo pelos Estados dos desenvolvimentos da economia global ruíra²²⁹. O mundo tornara-se “complexamente interdependente”, por uma multiplicidade de canais de comunicação, pela inexistência de hierarquia entre as várias questões internacionais e pela redução do papel obsessivo da força militar na génese do poder. Como escreviam os dois autores nas primeiras linhas de *Poder e Interdependência*, o seu livro de 1977, “vivemos numa era de interdependência, os Estados podem continuar a ser os actores centrais da vida internacional mas

²²⁸ Cohen, Benjamin J. (2008). *International Political Economy. An Intellectual History*. Princeton e Oxford: Princeton University Press, pág 15 e segs.

²²⁹ Cohen, *International Political...*, *op. cit*, pág. 27.

com a expansão do mercado global eles não se podem mais reivindicar como única autoridade a determinar os vários caminhos da política”. A economia internacional, acrescentavam, está “a instigar o surgimento de novos actores, individuais e organizações, cujo controlo dos recursos e acesso aos canais de comunicação faculta que participem de forma significativa nas relações políticas internacionais, ao lado da linha de comunicação entre Estados”²³⁰. Naturalmente que esta transformação não era universal e o paradigma da interdependência complexa reflectia-o: uma construção teórica ideal comparável ao “estado-centrismo”. O mundo real ainda apresentava muitos aspectos enquadráveis pela teoria realista: no Médio Oriente, por exemplo, a questão essencial continuava a ser a segurança e o maior risco: a ameaça de um conflito militar galopante e generalizado. Mas pelo menos entre as nações mais industrializadas (os Estados Unidos, a Europa Ocidental, o Japão) as circunstâncias estavam a mudar, a ameaça da guerra esvanecera-se e os actores transnacionais ganhavam preponderância e colocavam um desafio claro aos governos (e aos Estados-Nação).

Como sublinha um comentador - Benjamin Cohen - a ligação da política internacional “pura e dura” às valências económicas das relações internacionais – até aí um domínio desvalorizado no estudo daquelas (a chamada *low politics*) – colocava-se com premência crescente aos estudiosos americanos do processo do regionalismo e integração europeia²³¹, criando um novo segmento de estudos que levaria à *teoria da interdependência complexa*²³². O contributo do paradigma de Keohane e Nye é por isso enorme e muitas vezes mal-compreendido, pois damos como garantido que a interdependência da economia mundial pode ser tratada do ponto de vista político, e que os padrões de interdependência em áreas sectoriais podem ser analisados do mesmo ponto de vista mas esquecemos que isso é só possível porque foram estes dois autores a chamar a atenção (de forma original) para a complementaridade entre o prisma (de análise) da política e da economia na compreensão da política e da vida internacionais²³³.

Robert Gilpin, Eisenhower Professor de Estudos Políticos e Internacionais na Universidade de Princeton, foi companheiro de Keohane e Nye em projectos de investigação lançados por estes autores na encruzilhada das relações transnacionais e das relações económicas internacionais, de um ponto de vista multidisciplinar. Gilpin sempre se identificou com a tradição realista da Política Económica, designando-se a si próprio como “o último combatente da Guerra-fria”. A sua perspectiva contudo não se pode identificar com o que podemos designar por realismo doutrinário

²³⁰ Keohane, Robert e Nye Jr., Joseph S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little & Brown, pp. 3-4.

²³¹ Autores como Karl Deutsch e Ernst Haas.

²³² Cohen, *International Political.... op.cit*, pág. 27.

²³³ *Ibidem*.

(Morgenthau, Waltz, Mearsheimer). Está sim mais próxima de uma visão filosófica conservadora (da sociedade e da política) preocupada em apresentar uma forma de explicar o mundo, à luz da história e não de ser um retratista fiel da realidade. Gilpin afirma-se um “realista brando” (a *soft realist*)²³⁴ e assinala que a sua curiosidade pela economia foi despertada pelos trabalhos académicos de Richard Cooper, Susan Strange e Raymond Vernon, três autoridades em macroeconomia, o que o levou a leccionar “política económica” na Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, em Princeton, a fim de melhor entender todas as implicações da interdependência²³⁵. É bom recordar que a disjunção entre os domínios (disciplinares) da política “pura” e da política “económica” no estudo das relações internacionais foi pela primeira vez questionada por Susan Strange, num artigo “International Economics and International Relations: a Case of Mutual Neglect”²³⁶. Nele, Susan Strange afirma que o fosso entre os dois domínios de análise havia durado demasiado tempo o que levava a negligenciar as enormes mudanças que ocorriam na economia mundial. Era tempo, escrevia Strange, de pôr fim ao diálogo de surdos, abrir a uma visão mais contemporânea do estudo das relações internacionais criando um “campo comum” entre a análise económica e a análise política²³⁷. Que mudanças é que haviam ocorrido? Por um lado, a notável recuperação das economias europeia e japonesa depois da devastação da Segunda Guerra Mundial; por outro, o aparente declínio dos Estados Unidos acompanhado da quebra da sua taxa de crescimento (económico) e do aumento do défice da balança de transacções correntes; por outro ainda, a exigência por vários sectores de uma Nova Ordem Económica Internacional que transformasse as regras que imperavam nas relações interestaduais, entre um rico e poderoso “Norte” e um empobrecido “Sul”. Por detrás destas mudanças, emergia um facto novo: a crescente interdependência das economias nacionais, a liberalização do comércio nas democracias industrializadas e o relevante papel de Organizações Internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o GATT.

Ecoando estas mudanças e este rompimento disciplinar com a *divisio* dos dois campos adversários (a “política” e a “economia”), Gilpin veio contrapor com grande originalidade que o transnacionalismo não pode ser negado já que corresponde a uma realidade visível mas isso não significa que a teoria realista tenha sido ultrapassada e que o papel dos Estados esvaído. O transnacionalismo só pode ser compreendido, segundo o professor de Princeton, no tecido do

²³⁴ International Relations. (2005, Setembro). Conversations in International Relations: Interview with Robert Gilpin, *International Relations*, 19, 3, 361-372

²³⁵ Cohen, *International Political...*, *op.cit.*, pág. 32.

²³⁶ Strange, Susan. (1970, Abril). International Economics and International Relations: a Case of Mutual Neglect, *International Affairs*, 46, 2, 304-315.

²³⁷ Cohen, *International Political...*, *op.cit.*, pp. 19-20.

sistema interestadual que emana da Paz de Vestefália (de 1648) e do facto dos Estados continuarem a ser os principais actores da vida internacional e os seus interesses de segurança condicionantes das relações económicas. A política, diz Gilpin, determina o quadro da actividade económica e canaliza-a em direcções que tendem a servir objectivos políticos dos Estados. O que Keohane e Nye falharam foi reconhecer que os actores transnacionais e os seus processos se encontram profundamente dependentes da tipologia das relações interestatais²³⁸.

Antecipando o que resumiremos a seguir, o contributo de Gilpin e da sua Escola da Economia Política Internacional é original e fundamental já que colocando os Estados no centro das decisões políticas com relevância internacional, não descrimina outros actores com as Organizações Internacionais, as Multinacionais, as Organizações Não-Governamentais, ou a opinião pública nem torna os decisores políticos nacionais marionetas da infalibilidade do sistema internacional ou receptores passivos do seu determinismo (como Waltz e os neorealistas fazem). Os vários actores interagem uns com os outros, a política e a economia condicionam-se uma e outra, o sistema e as relações interestaduais cumprem o seu papel mas no fim são os decisores nacionais que têm a última palavra e que podem mudar as tendências da história e do ambiente internacional. Notamos ao longo dos quatro livros de Gilpin um afastamento das temáticas de segurança e guerra, características do seu primeiro livro (*Guerra e Mudança*) bem como da influência patriarcal de Kenneth Waltz no quadro da escola realista das relações internacionais. De livro em livro, Gilpin liberta-se dessa influência e centra-se no que era considerado um domínio menor das relações internacionais: a influência das relações económicas internacionais e da sua lógica competitiva no processo de escolhas dos decisores políticos e logo na elaboração da política externa dos Estados. Ao transferir para o corpo do realismo norte-americano o rasgo disciplinar introduzido por Robert Keohane e Joseph S. Nye (no campo do liberalismo e do internacionalismo), Gilpin veio lembrar que a lógica dos jogos de poder no fim do século XX tem pouco a ver com as premissas ideológicas da Guerra-fria e com a sua obsessão com o poder e a vantagem militar. Ela transitou para o campo económico, plasmando-se na busca das vantagens comparativas e no reforço das aptidões nacionais, tanto formais como informais e na relação entre Estados, Multinacionais e Organizações Internacionais, actores independentes da vida internacional.

No primeiro dos seus livros “*Guerra e Mudança na Política Mundial*” de 1981, Gilpin afirma que o sistema internacional foi estabelecido pela mesma razão que qualquer sistema social e político é criado. Os actores criam estruturas sociais com vista a porem em prática certos interesses

²³⁸ Cohen, *International Political...*, *op.cit.*, pág. 34.

políticos, económicos e outros²³⁹. Embora o sistema social coloque restrições no comportamento dos actores, os interesses favorecidos e prejudicados pelo sistema coincidirão com os interesses dos membros mais poderosos deste. Com o tempo, os interesses dos actores e a balança de poder (entre eles) mudará em resultado de desenvolvimentos de natureza económica, tecnológica e de outra. Por isso, os actores que podem beneficiar da mudança do sistema e que adquirem poderes para o fazer procurarão alterar o sistema em seu próprio benefício. O sistema resultante²⁴⁰ reflectirá a nova distribuição do poderes e os interesses dos novos membros dominantes. Por isso há uma condição prévia para a mudança política que é o desfasamento entre o sistema existente e a transferência de poderes para actores que podem beneficiar mais da mudança sistémica. Esta concepção de mudança política é baseada na ideia de que a função social de qualquer sistema, inclusive o sistema (ou a política) internacional, pode ser definida em termos de benefícios que os vários membros retiram do seu funcionamento. Tal como nas sociedades nacionais, a natureza do sistema internacional determina quais os interesses que são servidos pelo seu funcionamento. Mudanças sistémicas implicam cambiantes no esquema de distribuição dos benefícios concedidos e nos custos suportados pelos membros do sistema. Dessa forma, o estudo das relações internacionais (e das suas mudanças) deve focar-se no sistema internacional e nos esforços dos actores para o mudar para realizarem os seus interesses. Independentemente desses interesses serem segurança, ganhos económicos, propósitos ideológicos, a consecução dos objectivos dos Estados está dependente da natureza do sistema²⁴¹.

O argumento é claramente waltziano: o Estado é que determina o sistema, os interesses dos Estados são os que prevalecem no jogo político; os Estados prosseguem interesses e esses são dos grupos dominantes. Prevalece uma lógica de poder *tout court* com os grupos dominantes a garantir que nada muda e os grupos “revisionistas” a forçarem uma alteração do *statu quo* para que o sistema internacional seja modificado em seu benefício. Por outras palavras, quem controla o sistema internacional controla tudo e impõe uma disciplina vertical como um comandante de companhia ao seu pelotão antes da entrada em combate. O raciocínio é realista, sendo evidentes os ecos hobbesianos de um mundo construído numa lógica de poder²⁴², força e luta pelos interesses dominantes. Todo o livro de 1981 é dedicado à questão como é que o sistema muda e porque muda. Regista Gilpin que “o sistema internacional vive numa situação de equilíbrio homeostático (ou

²³⁹ Gilpin, Robert. (1981). *War & Change in World Politics*. Cambridge, Nova Iorque, Melbourne *et alia*: Cambridge University Press, pág. 9.

²⁴⁰ Por “sistema internacional” Gilpin entende uma agregação de várias entidades (processos, actores, estruturas) unidas por uma interacção regular obedecendo a uma certa forma de controle. O sistema deve ter fronteiras que o separam de outros sistemas. Cf. Gilpin, *War & Change...*, *op. cit.*, pág. 26

²⁴¹ Cf. Gilpin, *War & Change...*, *op. cit.*, pág. 10.

²⁴² Por “poder” Gilpin entende as capacidades militares, económicas e tecnológicas dos Estados. Cf. *op. cit.*, pág. 13.

dinâmico)”, pelo que como os outros sistemas não está em completo descanso, verificando-se mudanças ao nível das interações dos Estados mas tendendo estas a preservar as características definidoras do sistema. Há contudo mudanças que prometem ganhos ou ameaçam perdas a determinados actores; se estas mudanças são menores apenas são necessários ajustamentos graduativos ao sistema. A estabilidade do sistema é portanto determinada pela sua “capacidade de ajustar-se às exigências dos actores afectados pelas mudanças políticas ou de ambiente externo”, pelo que em qualquer sistema tem lugar constantemente um processo de desequilíbrio e ajustamento²⁴³. Porém as mudanças de carácter doméstico ou internacional minam a estabilidade do *statu quo* e o maior factor de perturbação é a tendência no sistema internacional dos poderes dos Estados membros mudarem a velocidades diferentes, por causa de desenvolvimentos políticos, económicos e tecnológicos. Nessa conformidade, o sistema internacional passa de uma situação de equilíbrio para desequilíbrio, apresentando uma configuração dupla: a) por um lado, as mudanças aumentam os benefícios de uma conquista territorial ou de mudança do sistema para uma organização diferente daquela que existe; b) por outro lado, o crescimento diferencial de poder entre os Estados altera os custos de mudança do sistema. Esta disjunção entre os possíveis benefícios e as possíveis perdas para os actores poderosos do sistema conduz a uma crise no sistema internacional que pode ser resolvida pacificamente mas pode também levar à guerra. Essa guerra tem a natureza de uma *guerra hegemónica* pois trata-se de um conflito violento e sério que determina que Estado ou Estados serão dominantes e governarão o sistema, conduzindo à reordenação das bases políticas, territoriais e outras do sistema²⁴⁴.

Gilpin parece não apoiar o argumento de Waltz quanto à natureza inevitável e imperativa da anarquia do sistema internacional. Reconhecendo que o tema mais polémico sobre o “sistema internacional” é a questão do controlo sobre este, Gilpin assinala que a visão prevalecente na Ciência Política é que a falta de controlo caracteriza a essência do sistema internacional. Por isso se diz que a política internacional (ao invés da política interna) tem lugar em situação de anarquia, uma vez que não há autoridade ou controlo de cima sobre o comportamento dos actores. Gilpin contrapõe que “as relações entre os Estados têm um elevado grau de ordenação e embora o sistema internacional seja anárquico ele exerce um certo elemento de controlo sobre o comportamento dos Estados, embora a medida desse controlo seja diferente da que existe no plano da política interna. O controlo sobre o sistema internacional (ou a governança do sistema) assenta, de acordo com o professor de Princeton, em três factores: a) a distribuição do poder entre coligações políticas, isto é, coligações de Estados; b) a hierarquia de prestígio dos Estados; c) o conjunto de regras e normas

²⁴³ Cf. Gilpin, *War & Change*., *op. cit.*, pág. 13.

²⁴⁴ *Ibid*, pág. 15.

que governam ou pelo menos influenciam as relações entre eles²⁴⁵. Gilpin assevera que através da história os sistemas internacionais foram estruturados de três formas distintas. Num primeiro tempo a estrutura era hegemónica ou imperial com um só Estado a dominar os Estados mais frágeis do sistema. Num segundo tempo, um sistema bipolar controlado por dois Estados poderosos que regulavam entre si as interações entre as suas esferas de influência. Num terceiro tempo, dois ou três Estados regulando entre si as suas relações, construindo (e ajustando) balanças de poder²⁴⁶. Ora é sabido que a distribuição de poder entre Estados constitui a principal forma de controlo em qualquer sistema internacional e “aqueles Estados que foram historicamente designados por Grandes Poderes e são também conhecidos por superpotências estabeleceram e fizeram cumprir as regras fundamentais que regulam o seu comportamento e dos Estados menores do sistema”²⁴⁷.

Antes da emergência do sistema europeu de Estados (decorrente do Tratado de Vestefália de 1648 e que durou até ao eclodir da Primeira Guerra Mundial), a história do sistema internacional foi caracterizada pela sucessão de ciclos de grandes Impérios. Com o surgimento do sistema europeu (de Estados-Nação) emergiu a ideia de um sistema regulado por balanças de poderes e sucessão de potências hegemónicas, políticas e económicas. A legitimidade dos poderes hegemónicos fundava-se em três factores. Desde logo, na sua vitória na última guerra hegemónica e na sua capacidade de fazer valer a sua vontade sobre os outros. Por outro lado, a disponibilização de bens públicos (segurança, ordem económica) que destinavam a todos os membros do sistema. Finalmente no facto da sua posição dominante ser apoiada em valores ideológicos, religiosos ou outros comuns a um conjunto de Estados. As regras que regulam as relações entre os Estados vão desde a condução da diplomacia, as relações políticas entre actores estaduais, as relações de natureza económica, e as regras de “fazer a guerra”²⁴⁸. Em qualquer sistema social, são os actores dominantes que satisfazem os seus direitos e impõem regras aos outros com vista a realizar os seus interesses. Gilpin enumera três tipos de mudanças no sistema internacional: as que acontecem ao nível do sistema e que têm a ver com a natureza dos actores; as que respeitam à forma de controlo ou governança do sistema internacional (o que ele designa por mudanças sistémicas); as que se materializam em interações regulares entre as unidades do sistema. Nem sempre é possível distinguir com clareza quando umas e outras têm lugar, mas as mais importantes são as que têm lugar a um nível sistémico, porque implicam mudanças na governabilidade do sistema em si, inclusive a substituição do poder em declínio por um outro emergente.

²⁴⁵ Ibid., pp. 28-39.

²⁴⁶ Ibid, pág. 29.

²⁴⁷ Ibid, pág. 30.

²⁴⁸ Ibid, pág. 35.

Esta distinção é útil pela sua aplicação ao relacionamento da China com o poder dominante do sistema internacional actual (os Estados Unidos) e com o poder que sendo proeminente nalgumas áreas da soberania não o é em todas (União Europeia). É que colocando-se a hipótese da China se confirmar como um poder global do sistema internacional dispondo de incentivos para modificar o sistema em seu benefício, o mesmo problema não se coloca quanto ao relacionamento da China com a União Europeia. Essa é uma das razões porque entendemos que a relação UE-China é qualitativamente mais positiva (ou constructiva) que a relação EUA-China e como tal a China reage, em regra positivamente, a incentivos do lado europeu para elevar a relação bilateral ao nível de uma Parceria Estratégica e Abrangente e lhe dar profundidade. Gilpin considera, a nosso ver correctamente, que as mudanças mais comuns no sistema internacional são incrementais no quadro do sistema prevalente²⁴⁹, rejeitando a explicação neomarxista de que as contradições são inevitáveis e levarão a uma mudança revolucionária quando aquelas estiverem maduras. Gilpin contrapõe que em ciências sociais não existe uma axiomática de antecipação das mudanças sociais em qualquer das esferas da sociedade e que embora se possam observar crises (e respostas a estas) “não se pode prever quando há um retorno ao equilíbrio ou uma mudança da natureza do sistema, porque isso depende do que os indivíduos decidam fazer”²⁵⁰.

Gilpin procede a uma detida análise dos factores que levam a mudanças no sistema considerando que este se manterá estável até que algum Estado acredite que é vantajoso para a sua posição relativa procurar mudá-lo, o que acontece se fizer uma avaliação de as vantagens decorrentes da alteração excedem os custos. O argumento é que “os Estados fazem cálculos de custo-benefício na elaboração da sua política externa sendo o objectivo principal desta mudar o sistema internacional de forma a melhorar os interesses dos Estados”²⁵¹. Entre esses interesses está o poder e a segurança, os proveitos económicos e os ganhos de riqueza, com cada Estado procurando melhorar o seu controlo sobre aspectos do sistema internacional que tornem os seus interesses fundamentais mais seguros²⁵². Aqui prevalece uma lógica particular que o autor americano considera escapar aos “realistas”: a menos que um Estado acredite poder ganhar vantagem sobre outro (ou outros) em mudar o sistema, este manter-se-á relativamente estável. Gilpin visiona a acção dos Estados - esse é um dos aspectos originais da sua teoria de relações internacionais - como agentes económicos racionais e auto-centrados no custo de oportunidade das

²⁴⁹ Onde prevalece um inspiração de negociação ou barganha entre os actores políticos. Cf. *op. cit.*, pág. 47.

²⁵⁰ O colapso da ordem bipolar no Outono de 1989 é a comprovação dessa incapacidade de antecipar as mudanças sistémicas já que nenhum dos mais afamados comentadores da política internacional conseguiu prever os acontecimentos que conduziram à queda do Muro de Berlim e ao desmoronamento da União Soviética. O próprio Gilpin neste seu livro toma por adquirido a manutenção da ordem bipolar e a consolidação da União Soviética.

²⁵¹ Gilpin, *War & Change...*, *op. cit.*, pág. 50.

²⁵² A diferença entre os interesses próprios dos Estados Unidos e da União Europeia, neste particular, é intuitiva.

suas decisões racionais, em termos de ganhos e perdas²⁵³. Esse cálculo de ganhos e perdas ainda que intrinsecamente subjectivo é determinado por factores materiais e do ambiente internacional, pois o sistema dos Estados funciona em ambiente tecnológico, militar e económico que restringe a acção dos seus membros e coloca oportunidades de projecção do poder. Por outro lado, a decisão de um Estado procurar alterar o sistema internacional depende da sua natureza e da sociedade que representa.

Outro aspecto que diferencia a aproximação teórica de Gilpin da tradição realista e neorealista é o destaque que ele dá aos factores económicos de mudança (benefícios). O académico anota que o sistema económico pode favorecer uma estratégia de mudança, porque a interacção entre economia e política é uma das facetas fundamentais do processo internacional de mudança. O desejo de ganho económico é uma razão ponderosa para a mudança no sistema até porque a distribuição de poder entre coligações de Estados (e Estados) é determinante do padrão de actividades económicas e de qual dos actores beneficiará mais da divisão internacional de trabalho. Os realistas políticos assumem que o poder deve ter uma base económica mas embora os interesses económicos influenciaram o curso da política internacional (em eras anteriores) eles têm particular preponderância no momento presente. Diz o autor americano que “enquanto outras eras foram dominadas por paixões religiosas e políticas, hoje os interesses e cálculos económicos têm um papel reforçado na fixação da política externa. O que é único no mundo moderno é que os aspectos económicos da vida social se tornaram mais diferenciados que outros aspectos dado o alargamento da economia de mercado”. A importância dos factores económicos na política internacional cresceu de forma sustentada com a expansão de uma economia de mercado internacional extremamente independente²⁵⁴.

Talvez em nenhum ponto do livro sob análise a atenção de Gilpin ao livro *Teorias da Política Internacional* de Kenneth Waltz seja mais evidente, do que quando trata do problema da “estrutura”, o que se percebe desde logo pelas raízes realistas de ambos os autores e por outro pela proximidade de publicação dos dois livros, o de Waltz em 1979 e o de Gilpin em 1981. A estrutura, diz Waltz, é a forma de relação entre os Estados que compõem o sistema internacional e qualquer estrutura política é definida por três factores: o seu princípio ordenador, a especificação de funções entre as unidades (do sistema) e a distribuição de capacidades entre grupos e instituições. Enquanto o sistema intra-estadual é dominado por uma ordem hierárquica baseada na autoridade que

²⁵³ O que não significa que os ganhos tenham que exceder manifestamente os custos, uma vez que as decisões são tomadas em condições de incerteza. Um paralelo com as premissas da concepção filosófica de Rawls da “Justiça como equidade” é evidente neste raciocínio de Gilpin. Quando arrisca, o Estado temerário não tem a certeza que ganha a aposta.

²⁵⁴ Gilpin, *War & Change...*, *op. cit.*, pp. 68-9.

influencia a especificação de funções entre as unidades e a distribuição de capacidades entre grupos, no sistema político internacional prevalece a anarquia entre Estados soberanos, uma mínima diferenciação funcional entre os actores assim como na distribuição de capacidades²⁵⁵. Seja um mercado ou um sistema político a estrutura influencia o comportamento dos actores premiando certos tipos de comportamento e penalizando outros e nesse aspecto afecta as atitudes dos mesmos actores seja quais forem as suas intenções e motivos. Através da socialização dos actores e da competição entre eles a estrutura canaliza o comportamento dos actores no sistema e Estado que se recusa a ser socializado pelas normas prevalentes do sistema global paga um elevado preço por isso. A distribuição de capacidades no sistema tem importantes consequências na natureza da competição internacional (e no comportamento dos Estados): conforme a distribuição (do poder) seja oligopolista, em duopólio ou monopólio afecta a estratégia dos actores como ocorre num mercado entre agentes económicos.

Aceitando o ponto de partida de Waltz, Gilpin começa a enumerar as suas divergências quanto ao autor neorealista. Uma valorização do elemento estrutural do sistema não deve conduzir automaticamente, diz Gilpin, à aceitação cega da teoria sistémica de Kenneth Waltz pela simples razão que a política externa é determinada pela estrutura do sistema internacional e pelas condições internas das sociedades. O sistema internacional, como um mercado em oligopólio²⁵⁶, é caracterizado pela interdependência da tomada de decisão e a existência de poucos competidores, o que significa que o comportamento de um actor tem efeitos apreciáveis noutros (ou em todos) concorrentes. Porque a actuação dos outros Estados é imprevisível e os seus efeitos também, os Estados (como as empresas) devem manter o maior leque de opções de escolha em aberto. A natureza oligopolista do sistema internacional estimula os Estados a aumentar o seu poder porque se um actor particularmente bem posicionado não o faz, outro poderá captar a oportunidade.

A preferência de Waltz pelo modelo bipolar e a sua conclusão que este é mais estável que o modelo multipolar tem segundo Gilpin “uma impressiva lógica interna”²⁵⁷. Contudo, Waltz – diz Gilpin – comete dois erros de análise. Por um lado afirma que os membros do modelo bipolar têm incentivos para manter a estrutura do sistema nessa forma, mas muitas vezes acontece que um dos poderes do duopólio deixa de cumprir a sua função. Por outro lado, Waltz fala de “estabilidade” e “instabilidade” como se os conceitos fossem unívocos e não o são. Numa dada acepção “instabilidade” significa a ausência de um factor ordenador e hierarquizador de poderes no sistema;

²⁵⁵ Gilpin, *War & Change...*, *op. cit.*, pág. 85.

²⁵⁶ Trata-se de um Mercado que é dominado por poucos vendedores que deste modo têm mais facilidades de controlo das quantidades de mercadorias produzidas e dos consequentes preços. Ribeiro, Henrique Lages. (2008). *Dicionário de Termos e Citações de Interesse Político e Estratégico*. Lisboa: Gradiva, pág. 237.

²⁵⁷ Gilpin, *War & Change...*, *op. cit.*, pp. 88-9.

noutra significa a propensão de um sistema, em situações muito particulares, para que causas diminutas conduzam a efeitos desproporcionadamente grandes. O que quer dizer (ao invés do que defende Waltz) que uma estrutura bipolar pode ser mais *instável* que uma estrutura multipolar se o balanço delicado entre os Grandes Poderes for perturbado por uma mudança mínima²⁵⁸. Por isso um modelo multipolar pode ser muito mais *estável* que um sistema bipolar porque pode produzir ajustamentos às mudanças ocorridas com relativa facilidade. Um outro ponto de divergência de Gilpin com Waltz respeita às causas das guerras. Enquanto Waltz defende que as guerras são causadas pela incerteza e por erros de cálculo, Gilpin afirma que elas têm origem na percepção de um ganho que advirá do agravar do conflito para um dos poderes emergentes do sistema. Conclui Gilpin que tanto os sistemas bipolares como os multipolares têm em si elementos de instabilidade e os esforços de um ou mais Estados para melhorar as suas posições relativas podem levar a um conflito internacional e à guerra, e se esta for de grande dimensão à transformação do próprio sistema²⁵⁹. (grifos nossos)

Também a tendência da concorrência entre os Estados num sistema em oligopólio para estimular os actores a expandir os seus poderes terá que ter em atenção que o poder e a segurança (como afirmam os neorealistas) não são os únicos fins dos Estados, nem por vezes os mais importantes. A presença de fins conflitantes pode levar os Estados a pesar *com prudência* os custos e benefícios de expansão do seu poder em detrimento de outros objectivos sociais. Tratando das causas internas dos conflitos, Gilpin anota que a unificação e reordenação de uma sociedade por uma nova elite dominante, classe social ou religião é frequentemente prelúdio da expansão territorial dessa sociedade²⁶⁰.

Quanto à evolução dos Estados no sistema internacional, Gilpin defende que à medida que o poder do Estado aumenta ele tenta estender o seu controlo territorial, a sua influência política ou o domínio da economia internacional, o que leva ao aumento do seu poder e a criação de economias de escala. Contudo, à medida que um Estado aumenta o seu controlo sobre o sistema internacional, começa em dado ponto a encontrar maiores custos para uma maior expansão e menores “lucros” dela. Por isso, no momento em que os encargos com a expansão deixam de ser compensadores diz-se que o sistema *atingiu um estado de equilíbrio*. Gilpin distingue duas fases na evolução do sistema: uma primeira em que a história das relações interestaduais foi marcada por sucessivos grandes Impérios que unificaram e ordenaram o sistema internacional²⁶¹; uma segunda marcada

²⁵⁸ Um bom exemplo será a sequência de protestos na Europa Oriental que conduziu ao fim do modelo bipolar e da União Soviética.

²⁵⁹ Ibid, pág. 93.

²⁶⁰ Gilpin, *War & Change...*, op. cit., pág. 95.

²⁶¹ Derrubando o império dominante anterior e substituindo as suas regras e normas ordenadoras pelas suas.

pelo sistema de balanço de poderes europeu que conduziu à sucessão de hegemonias durante os séculos XIX e XX. Esta mudança deu-se por três factores: a) o triunfo do Estado-Nação como principal actor das relações internacionais; b) o desenvolvimento económico alicerçado na ciência e tecnologia modernas; c) a emergência da economia de mercado global²⁶². Destes três elementos reteremos aqui o terceiro para registar que o que caracteriza o sistema internacional contemporâneo (segundo Gilpin) é a integração das economias nacionais num sistema complexo de economias de mercado em rede e profundamente interdependentes. Enquanto outras sociedades puseram a tónica em valores de segurança como o poderio militar, a estabilidade social e a auto-suficiência, não é de surpreender que “os campeões da actual economia global de mercado sejam as nações politicamente mais poderosas e mais eficientes” o que leva a que “hegemonia e eficiência são condições necessárias para que uma sociedade lidere a criação de uma economia de mercado interdependente”²⁶³. A disseminação da economia de mercado através da Europa Ocidental e a protecção do direito à propriedade privada consolidou o papel dos factores económicos como elementos essenciais do poder nacional. A posição de um país no mercado mundial tornou-se um factor determinante, se não o principal determinante do seu estatuto no sistema internacional. Enquanto a expansão territorial foi dominante em períodos anteriores das relações internacionais “a expansão política e económica tende a caracterizar os países emergentes no mundo contemporâneo”²⁶⁴.

Chegado a um ponto limite de expansão do seu poder é natural que os Estados entrem em declínio. Diz Gilpin que quando uma sociedade atinge o limite da sua expansão tem enormes dificuldades em manter a sua posição e evitar o seu declínio, porque as mudanças internas e externas aumentam o consumo (interno) e os custos de protecção e de produção, a difusão das aptidões económicas, tecnológicas e organizacionais para a periferia do sistema dos Estados-nação cerceia a sua vantagem comparativa sobre as sociedades que estão na periferia. Estas nações têm custos baixos, taxas elevadas de retorno dos recursos que aplicam no seu processo industrial e com o tempo as discrepantes taxas de crescimento no sistema dos Estados (em declínio) e das nações emergentes leva a uma redistribuição de poderes no sistema e logo a um desequilíbrio deste²⁶⁵.

Como é que podemos resumir o que analisámos até aqui? Gilpin é um dos criadores da “teoria da estabilidade hegemónica” segundo a qual a situação de domínio hegemónico na vida internacional é mais estável que outra em que ela não exista. O poder hegemónico é o poder

²⁶² Gilpin, *War & Change...*, *op. cit.*, pág. 116.

²⁶³ Ibid, pág. 129.

²⁶⁴ Ibid, pág. 132.

²⁶⁵ Ibid, pág. 185.

dominante de qualquer sistema cujo conjunto de capacidades dissuade outros Estados de o atacar porque estes não têm possibilidade de o derrotar. É esse *domínio hegemónico* que confere estabilidade ao sistema internacional e sem ele não pode haver uma ordem económica internacional integrada²⁶⁶. Quando o sistema se altera porque surge uma potência emergente, ou porque a potência hegemónica entra em declínio, o novo poder emergente começa a desafiar o poder hegemónico existindo um ponto (que Gilpin chama o momento da “transição de poder”) em que o conflito pode rebentar, porque o recém-emergente quer modificar as regras do sistema em seu próprio benefício²⁶⁷. Se o poder dominante introduz mudanças nas suas políticas para se ajustar ao recém-chegado restabelece-se o equilíbrio²⁶⁸; em caso negativo o desequilíbrio será resolvido através da guerra²⁶⁹. (grifos nossos)

Gilpin conclui o seu livro lembrando que através da história o principal meio para solucionar o desequilíbrio entre estrutura do sistema internacional e redistribuição de poderes foi a guerra, o que designa por “guerra hegemónica”, isto é, a guerra que conduz à substituição do poder dominante do sistema.²⁷⁰ Cada sistema internacional (na história) é o resultado de realinhamentos territoriais, económicos ou diplomáticos que se sucederam a lutas pela hegemonia. A mais importante consequência de uma guerra hegemónica é que as mudanças no sistema são feitas de acordo com a nova distribuição de poderes. A guerra decide “quem governa o sistema internacional e que interesses serão preferencialmente servidos pela nova ordem internacional” e uma ordem mais estável emerge baseada nas novas realidades da distribuição internacional de poder, em novas leis e regras²⁷¹. Gilpin não explica o que acontece quando um sistema internacional se modifica porque uma das potências hegemónicas desaparece por força das circunstâncias e os competidores melhor posicionados ainda não dispõem de aptidões para desafiar a potência remanescente. O que parece de concluir-se da sua linha de raciocínio é que o poder hegemónico tenderá a resistir aos “ataques” dos poderes emergentes até ao ponto em que não consiga resistir à disjunção entre os recursos afectos (à manutenção do sistema) e os riscos assumidos pelo poder desafiante. Nesse caso será forçado a uma guerra hegemónica de que tenderá a sair derrotado.

²⁶⁶ Kindleberg, Charles. (1973). *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.

²⁶⁷ Gilpin, *War & Change...*, *op. cit.*, pág. 187.

²⁶⁸ Gilpin enumera entre as soluções à disposição do poder dominante: o reforço de recursos disponibilizados para manter os seus compromissos (e posição) no sistema internacional; procurar reduzir os seus compromissos internacionais de forma a não deteriorar a sua posição externa. Este tipo de resposta passa por reequilibrar os seus custos e recursos disponíveis reduzindo os custos. Cf. Gilpin, *op. cit.*, pág. 191.

²⁶⁹ O “hegemon” presta esses serviços porque é o único poder cujos interesses coincidem com o sistema como um todo, as outras nações que têm interesses mais particulares vão à boleia da onda (*free riders*) e procuram pagar pelos bens colectivos que são fornecidos de qualquer forma (pelo “hegemon”). Cf. Nau, *Perspectives...*, pp. 280-2.

²⁷⁰ Disso é exemplo a substituição da França pela Grã-Bretanha no século XVIII ou desta pelos Estados Unidos no século XIX. Cf. Gilpin, *War & Change...*, *op. cit.*, pág. 197.

²⁷¹ *Ibid*, pág. 198.

No seu segundo livro, *A Economia Política das Relações Internacionais*, de 1987, Robert Gilpin analisa o que designa por “temas recorrentes e prevalectes da economia política internacional”, e que despertaram a sua atenção quando preparava uma comunicação a um seminário no Centro de Estudos Internacionais da Universidade de Harvard em 1970, cujos contributos académicos foram publicados em 1972 por Robert Keohane e Joseph Nye sob o título *Relações Transnacionais e Política Mundial*²⁷². O tema do seminário era que os actores transnacionais (e processos) estão a integrar o mundo e a afastar a visão predominante das relações internacionais dominadas pelos Estados. Os actores transnacionais, objectivos de bem-estar e outros fins de natureza doméstica, bem como as fontes extra-militares de influência assumem uma importância crescente no rumo da política internacional. Tendo em conta o facto da expansão das multinacionais em solo europeu ter despertado grande criticismo local Gilpin afirma que: a) as corporações multinacionais são expressão da expansão económica norte-americana e não podem ser separadas da estratégia da sua política externa; b) os laços de segurança dos EUA com a Europa Ocidental facilitam esta expansão; c) a *Pax Americana* criada por estas actividades económicas transnacionais está assegurada. A constatação desse fenómeno levou o autor americano “a regressar a uma concepção realista das relações entre a economia e a política que desapareceu dos escritos americanos do pós-guerra, em benefício de uma visão estreita de problemas de segurança”²⁷³. No quadro histórico de saída dos Estados Unidos da Guerra do Vietname, todos os analistas que ligavam a política externa à expansão económica externa eram considerados marxistas, designação que rejeita, não deixando de estar convencido que existe uma relação directa entre a economia e a política. Parte desta convicção resulta da análise da teoria da dependência (uma visão marxista do funcionamento da economia internacional) a qual não obstante se encontrar errada nalgumas premissas chamou correctamente a atenção para a estrutura hierárquica de um mundo dominado por Grandes Poderes e que esse facto produz “a difusão das fontes de poder, a fragilização do Estado hegemónico e a possível criação de um novo sistema internacional”.

O livro “Economia Política” desenvolve uma análise detalhada das três principais ideologias da economia política (o liberalismo, o marxismo e o nacionalismo) apontando os seus pontos fortes e fracos, destacando em particular a ênfase liberal na importância da eficiência do mercado, mas tendo em conta a crítica marxista à economia capitalista. Gilpin retoma temas tratados no livro anterior como a “hegemonia económica”, a dinâmica do mercado internacional e a tendência da actividade económica de transformar, no longo prazo, o sistema político internacional. Gilpin

²⁷² Gilpin, Robert, (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

²⁷³ Gilpin, *The Political Economy...*, op. cit..., pág. XII.

contrasta o que designa pelo declínio relativo do poder americano face a novos elementos do sistema como o papel do Japão como principal “desafiante” da ordem liberal económica internacional e a “notável transferência do centro da economia internacional do Atlântico para o Pacífico”²⁷⁴. Gilpin destina este livro à compreensão das questões de comércio, monetárias e de desenvolvimento económico à luz da integração das análises teóricas da ciência económica e da ciência política, adiantando que acontecimentos do final do século XX forçam os estudiosos (das relações internacionais) a ter em atenção as tensões inevitáveis e as sistemáticas interações entre economia e política. Embora a economia e a política tenham tido uma influência recíproca ao longo da história, no mundo contemporâneo essa interação transformou-se. Por um lado, a interdependência das economias nacionais cresceu devido ao aumento do fluxo do comércio, do dinheiro, das tecnologias, despertando a atenção do público. Por outro, a expansão desta consciência económica e da democracia política levou à compreensão quase universal que o poder do Estado pode ser usado para produzir resultados económicos e em particular para fins redistributivos. Finalmente, o bem-estar dos povos e o destino das nações associou-se de forma directa ao funcionamento do mercado. O destino dos fluxos financeiros, as mudanças das vantagens comparativas (dos actores) e a distribuição internacional das actividades produtivas tornaram-se preocupações dos Estados modernos²⁷⁵. Tendo em conta este conjunto de mudanças na dinâmica “economia versus Estados”, Gilpin previne que a evolução da economia internacional está marcada por três desenvolvimentos: a) o declínio relativo da liderança económica dos Estados Unidos na ordem liberal da pós-Guerra; b) a transferência do núcleo da economia mundial do Atlântico para o Pacífico; c) a integração das economias americana e japonesa em resultado da natureza do dólar como a pedra de toque da posição dos Estados Unidos no mundo.

O livro encontra-se dividido em dez capítulos, o primeiro tratando da natureza da economia política, o segundo das três ideologias (da economia política) e dos desafios da economia de mercado mundial, o terceiro da dinâmica da política económica internacional e dos pontos de mudança, o quarto do sistema monetário internacional, o quinto das transformações no comércio internacional, o sexto do papel das multinacionais, o sétimo das teorias económicas de desenvolvimento, o oitavo dos problemas das finanças internacionais, o nono da transformação da política económica global e o décimo da questão da emergência de uma Nova Ordem Económica Internacional²⁷⁶. Tratando do impacto da economia de mercado global nas relações entre Estados e

²⁷⁴ Gilpin, *The Political Economy...*, op. cit..., pág. XIV.

²⁷⁵ Ibid, pág. 5.

²⁷⁶ O livro pode-se enquadrar no que se designa pela história das ideias económicas sendo fundamentalmente sistematizador e pedagógico, marcado pela saída dos EUA da Guerra do Vietname e pela era da Administração Reagan. Porque muitos dos temas vêm do livro anterior e são desenvolvidos no terceiro livro “O Desafio do

na forma como estes procuram influenciar as forças do mercado (em seu benefício). Gilpin anota que embora o comércio funcione em benefício de todos os Estados todos querem que *os seus ganhos* respectivos sejam desproporcionadamente maiores que os dos outros, pretendendo ainda subir na escala tecnológica para obter um maior retorno da sua contribuição para a divisão internacional de trabalho. Nessa medida, todos os Estados querem ser ouvidos no processo de fixação das regras do sistema monetário internacional²⁷⁷. Analisando o contributo das várias escolas de política económica, Gilpin diz que embora os seus valores sejam os do liberalismo, o mundo real é melhor descrito pelas ideias do nacionalismo económico e ocasionalmente do marxismo, pelo que “o ecletismo pode não ser o caminho para a precisão teórica mas às vezes é o único caminho possível”²⁷⁸. O liberalismo económico, o marxismo e o nacionalismo económico encontram-se activos e definem perspectivas conflituantes das implicações do sistema de mercado nas sociedades nacionais e na sociedade internacional.

O liberalismo acredita que o relacionamento comercial e económico é fonte de relações pacíficas entre as nações pois os benefícios recíprocos do comércio e da interdependência entre economias nacionais tenderá a fortalecer as relações de cooperação, porque “onde a política tende a dividir a economia une os povos”. Uma economia internacional (liberal) terá um efeito moderador na política internacional criando laços de interesses mútuos e um comprometimento com o *statu quo*²⁷⁹. Por seu lado, o nacionalismo económico defende que as actividades económicas estão (e devem continuar) subordinadas aos objectivos dos Estados e dos seus interesses. Todos os nacionalistas, diz Gilpin, atribuem um papel de primazia ao Estado, à segurança nacional e ao poder militar na organização e funcionamento do sistema internacional. Num mundo de Estados em competição, os nacionalistas consideram que os ganhos relativos são mais importantes que os ganhos recíprocos e que as nações tentam sempre mudar as regras dos regimes que governam as relações económicas internacionais, de forma a beneficiarem, de forma desproporcionada, em relação aos outros poderes. Enquanto os liberais assinalam o benefício mútuo do comércio internacional, os nacionalistas (como os marxistas) consideram que essas relações são endemicamente conflituantes. Apresentando diversas formulações ao longo dos anos, os nacionalistas concordam que a vontade de poder e a independência são os principais interesses dos

Capitalismo Global” limitar-nos-emos a tratar de alguns pontos em que o pensamento simbiótico de Gilpin encontra particular relevância, sendo claro um apartamento substancial das teses de Kenneth Waltz e uma aproximação aos paradigmas do liberalismo internacionalista de Keohane e Nye, sem descuidar da centralidade do papel do Estado, que é para o professor de Princeton o verdadeiro “astro” da política internacional.

²⁷⁷ Gilpin, *Political Economy...*, op. cit, pág. 24.

²⁷⁸ Ibid, pág. 25.

²⁷⁹ Ibid, pág. 31.

Estados²⁸⁰. Finalmente os marxistas nas suas várias formulações²⁸¹ congregam quatro elementos de análise: a) uma perspectiva dialéctica sobre a sociedade considerando que a realidade é dinâmica e conflitual; b) uma visão materialista da história enfatizando o papel das forças produtivas e das actividades económicas; c) uma visão progressiva quanto ao papel do capitalismo na evolução para a sociedade moderna; d) um compromisso (normativo) com o socialismo. À visão marxista da maturidade do capitalismo na Europa e do acirrar das contradições de sistema conduzindo à revolução do proletariado e ao fim do capitalismo, Lenine veio acrescentar o elemento analítico que à medida em que o capitalismo amadurece e o capital é acumulado, as economias capitalistas são compelidas a criar colónias e multiplicar dependências para servir como mercados para a colocação de investimentos e fontes de matérias primas. A luta pela “partilha das colónias” conduzirá a um conflito imperialista entre o poder dominante e os poderes emergentes de que a Primeira Guerra Mundial é (segundo Lenine) um exemplo²⁸².

Na perspectiva de Gilpin estas três visões da economia internacional mais do que ideologias são “actos de fé” (construções intelectualizadas). Embora algumas das asserções (respectivas) possam ser vistas como falsas ou questionáveis, elas não podem ser provadas ou refutadas através de argumentos lógicos ou da apresentação de evidência empírica contrária. As três perspectivas têm objectivos diferentes e funcionam a diferentes níveis de análise, cada uma delas com as suas fragilidades e pontos fortes²⁸³. Passando à análise das doutrinas, Gilpin considera que as assunções básicas do liberalismo - a natureza racional dos actores económicos, um mercado competitivo - são irrealistas. Gilpin afirma que o liberalismo económico separa de forma artificial a economia de outros aspectos da sociedade e aceita o quadro societário como adquirido, inclusive a distribuição de poderes e os direitos de propriedade, num mundo homogéneo, racional, com indivíduos iguais livres de condicionamentos políticos ou sociais. Outros aspectos criticáveis são a tendência em minimizar a justeza ou equidade nos efeitos da actividade económica, ou olhar os agentes económicos como efectivamente livres, iguais e racionais nas suas decisões. Gilpin opina que as trocas (em sociedade) são raramente livres e equitativas porquanto as condições de troca podem ser influenciadas pela coerção, por diferentes capacidades de negociação e por outros factores políticos²⁸⁴. Quanto ao nacionalismo económico, Gilpin afirma que o seu ponto forte é a concentração no Estado como o mais importante actor das relações internacionais e um instrumento de desenvolvimento económico. Outro ponto forte é a ênfase no enquadramento político das

²⁸⁰ Gilpin, *Political Economy...*, *op. cit.*, pág. 34.

²⁸¹ Do marxismo evolucionário de Karl Kautsky ao marxismo revolucionário de Lenine.

²⁸² *Ibid.*, pág. 39.

²⁸³ *Ibid.*, pág. 43.

²⁸⁴ *Ibid.*, pág. 46.

actividades económicas, “o reconhecimento que os mercados devem funcionar num mundo de grupos e Estados competitivos”, o que leva a concluir que as relações políticas entre estes actores políticos afectam a operação dos mercados tal como estes afectam as relações políticas. Em termos de fragilidades, Gilpin considera que o nacionalismo erra em considerar que as relações económicas internacionais constituem sempre (e só) um *jogo soma zero*, já que a cooperação acontece e os mercados podem trazer ganhos mútuos, não necessariamente iguais. O nacionalismo erra também em não perceber que a demanda do poder e da riqueza são objectivos em conflito e que a aposta no poder militar, por exemplo, traz custos à sociedade em geral. Finalmente o nacionalismo não tem uma teoria de sociedade, do Estado e da política externa, já que tende a olhar a sociedade e o Estado como um corpo unificado e a política externa como expressão de um interesse nacional objectivo²⁸⁵. (grifos nossos).

Passando para o marxismo, Gilpin anota que a doutrina coloca o problema económico de forma acertada, olhando para a questão das consequências nacionais e internacionais da redistribuição da riqueza, colocando uma tónica particular no problema da divisão nacional e internacional de trabalho, já que esta cria uma relação de dependência. Gilpin considera que o marxismo dá um contributo significativo para a análise da mudança política internacional, chamando a atenção para o papel da economia e do desenvolvimento tecnológico na dinâmica do sistema internacional.²⁸⁶ O marxismo erra, no entanto, em não perceber o papel dos factores políticos e estratégicos das relações internacionais, já que a competição pelos mercados ultramarinos sendo um factor de tensão entre países capitalistas (e uma causa para o imperialismo e a guerra) não constitui uma explicação suficiente para a política externa dos países capitalistas²⁸⁷. Em contraponto, Gilpin argumenta que o processo de desenvolvimento desigual estimula o conflito político porque mina o *statu quo* internacional. Mudanças na localização das actividades económicas alteram a distribuição de riqueza e de poder entre os Estados. A redistribuição do poder e os seus efeitos na posição dos Estados (e no seu bem-estar) acirra o conflito entre os Estados em declínio e os (Estados) emergentes. Se este conflito não for resolvido pode levar a uma “guerra hegemónica” cujo resultado é determinar qual Estado ou Estados serão dominantes no novo sistema internacional²⁸⁸.

²⁸⁵ O que desvaloriza o facto da sociedade ser pluralista, de consistir de diversos indivíduos e grupos que procuram captar o aparelho do Estado servindo os seus objectivos políticos e económicos. Embora os Estados tenham diversos níveis de autonomia e independência na feitura da sua política externa esta é, em regra, o resultado de conflitos entre os grupos dominantes dentro de cada sociedade. Gilpin, *Political Economy...*, *op. cit.*, pág. 48.

²⁸⁶ Ibid, pág. 51.

²⁸⁷ A esse propósito Gilpin anota os vários desacertos de Lenine quanto à eclosão da Primeira Guerra Mundial e ao papel relativo da disputa “imperialista” sobre as colónias no eclodir do conflito.

²⁸⁸ Ibid, pág. 55.

Após desenvolver uma análise pormenorizada do sistema monetário internacional de Bretton Woods, da política da Administração Reagan e do funcionamento do sistema do GATT, Gilpin trata o papel das multinacionais no aprofundamento da influência norte-americana no mundo dedicando parte significativa dos capítulos sexto e sétimo do livro a desmontar a crítica marxista à prática “predatória” destas grandes empresas sobre as economias pouco desenvolvidas. Entendendo a natureza de algumas críticas, Gilpin contrapõe que o problema destas economias não está na exploração pelos grandes países capitalistas, através das multinacionais, mas na sua incapacidade de reformar as suas economias, melhorar o sistema de governança global, otimizar o deficiente funcionamento do mercado e combater o excesso da burocracia ou a corrupção. Os países subdesenvolvidos são fracos – diz Gilpin – “num mundo de países fortes e são dependentes porque são subdesenvolvidos”²⁸⁹. A falta de uma efectiva estratégia de desenvolvimento é o factor mais importante para os colar ao estado presente, pelo que “o problema principal não é a dependência externa mas a sua ineficiência interna”. Gilpin considera que o Terceiro Mundo já não existe como entidade singular, pois em seu lugar há uma profusão de Estados-nação, uns particularmente bem sucedidos como as Novas Economias Industrializadas da Ásia ou as nações emergentes (Índia, Brasil, China, México, Indonésia) e outros menos²⁹⁰. Apenas a retórica da unidade do Terceiro Mundo subsiste quando estas nações competem umas com as outras numa visão mercantilista da economia mundial, “não hesitando em prosseguir políticas que danificam as economias de outros países do Terceiro Mundo”. O sistema competitivo dos Estados-nação (com a sua capacidade para fazer o bem ou o mal) está a alargar-se pelo Terceiro Mundo e a transformar essa parte do planeta, com as novas economias em vias de desenvolvimento a prosseguirem políticas independentes. Esse sucesso contraria os presságios apocalípticos dos partidários da *teoria da dependência* e de outras visões neomarxistas que consideram que estes países nunca se desenvolveriam no quadro do mundo capitalista mas que se veriam obrigados a cooperar entre si para se emanciparem do capitalismo. Diz Gilpin que embora o processo de crescimento económico seja desigual e esporádico, num interessante número de países o desenvolvimento tem sido notável e novas nações industrializadas tornaram-se participantes activas no primeiro sistema verdadeiramente global de relações internacionais²⁹¹. Gilpin conclui com uma nota positiva quanto à capacidade do sistema de economia de mercado se refazer com o contributo destas nações no quadro do que reafirma o declínio da liderança económica dos Estados Unidos.

²⁸⁹ Gilpin, *Political Economy...*, *op. cit.*, pág. 304.

²⁹⁰ Ibidem.

²⁹¹ Ibid, pág. 305.

No seu terceiro livro, *O Desafio do Capitalismo Global*²⁹², Robert Gilpin analisa os desenvolvimentos ocorridos nas décadas de 1980 e 1990, em sequência da crise financeira asiática decorrente do ataque à moeda tailandesa (e outras moedas asiáticas). O capitalismo, acentua, é o sistema económico criador de riqueza com maior sucesso na história e o seu progresso é acompanhado por recessões periódicas. A revolta contra a economia global caracterizada por mercados abertos, fluxos financeiros livres e actividades das multinacionais surge no mundo repetidamente disfarçada de protecção do comércio, de blocos económicos fechados e de vários tipos de contestação às regras instituídas²⁹³. Países e grupos poderosos internos, sentindo que a economia internacional funciona de forma injusta ou em seu prejuízo tentam mudar o sistema para tirarem partido disso constituindo assim uma ameaça séria à estabilidade do sistema. Por isso (diz Gilpin) o sistema capitalista internacional não pode sobreviver *sem uma liderança forte e perspicaz* e esta deve promover a cooperação internacional para estabelecer e fazer cumprir regras que disciplinem o comércio, o investimento estrangeiro e a política monetária internacional. (grifos nossos)

Para que isso aconteça a liderança deve assegurar salvaguardas mínimas aos que perdem no jogo do mercado, pois eles devem continuar a acreditar que o sistema funciona²⁹⁴. A continuidade do sistema capitalista pode ser posta em causa se “considerações de eficiência não forem combinadas com a protecção social das pessoas que são frágeis economicamente e com a formação de trabalhadores deixados para trás pelas rápidas mudanças tecnológicas e económicas”²⁹⁵. O mundo passou de uma economia internacional fragmentada (do tempo da Guerra-fria) a uma economia global integrada, contribuindo para isso a desintegração do império soviético, a industrialização dos mercados da América Latina e da Ásia Oriental, a revolução tecnológica²⁹⁶, a intensificação do comércio internacional, a multiplicação dos fluxos financeiros e as actividades das multinacionais que integraram as economias nacionais num único sistema económico global, a “globalização”²⁹⁷.

Gilpin anota que o terramoto financeiro global de fim dos anos 1990 (no Sudeste Asiático) reflectiu o impacto das forças da economia global nas questões económicas e políticas e enquanto as economias emergentes se assumiram como fonte de enormes lucros, no fim da década tornaram-

²⁹² Gilpin, Robert. (2000). *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*. Princeton e Oxford: Princeton University Press.

²⁹³ Ibid, pág. 3.

²⁹⁴ A associação com o liberalismo político de John Rawls é aqui intuitivo.

²⁹⁵ Ibid, pág. 7.

²⁹⁶ Gilpin anota o crescimento do Japão, da Europa Ocidental e dos países emergentes da Ásia Oriental, ao longo das décadas de 1980 e 1990, como grandes desafios da economia norte-americana.

²⁹⁷ *Ibidem*.

se fonte de enorme instabilidade económica e política global²⁹⁸. No começo do século XXI, a economia internacional viu-se em risco pela vulnerabilidade do sistema financeiro e monetário internacional, sendo a integração da economia global minada pelo alargamento dos acordos económicos regionais, o que “põe em risco o concerto das economias livres”²⁹⁹. Quer dizer ainda que o mundo se tenha tornado mais integrado (económica e tecnologicamente) continua a estar fragmentado³⁰⁰. O fim da Guerra-fria pôs fim à necessidade de cooperação entre os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o Japão, fragilizando os laços políticos que mantiveram unida a economia internacional e conduzindo à erosão do sistema económico internacional estabelecido na Conferência de Bretton Woods. Os problemas decorrentes da integração das economias nacionais “impõem novas regras ou a modificação das regras antigas para responder a questões económicas prementes e garantir a existência de uma economia global aberta e estável”. Uma liderança internacional forte, relações de cooperação entre as maiores potências económicas e o compromisso dos cidadãos num mundo mais aberto constituem respostas urgentes a estes desafios. A política internacional “afecta de forma significativa a natureza e a dinâmica da economia internacional” e embora os avanços tecnológicos e a interacção das forças do mercado conduzam à integração da economia mundial, “políticas de apoio dos Grandes Estados e relações de cooperação entre eles constituem as fundações políticas de uma economia estável e unificada”³⁰¹ conclui o autor americano.

Robert Gilpin historia no seu livro de 2000 as principais alterações no capitalismo internacional no período subsequente ao fim da Guerra-Fria, tratando com grande detalhe as causas da instabilidade e as suas consequências no médio prazo. No primeiro capítulo fala da década de 1990, que designa pela segunda grande era do capitalismo caracterizando de forma particularmente negativa o mandato da Administração Clinton³⁰². Gilpin anota que desde os anos 1980 as questões económicas se tornaram centrais à vida internacional e os mercados ganharam crescente relevância reflectida em acrescidos fluxos de mercadorias, capitais e serviços, encorajados pela quebra dos custos de transporte e de comunicações, o colapso das economias planificadas e a maior influência da ideologia conservadora da economia³⁰³. Elege como características novas desta era pós-Guerra-Fria: a) a concentração do investimento directo estrangeiro nalgumas zonas (Estados Unidos,

²⁹⁸ Gilpin, *The Challenge*, *op. cit.*, pág. 7.

²⁹⁹ Gilpin diz que quer a União Europeia quer a NAFTA representam importantes retrocessos no objectivo de uma economia global aberta.

³⁰⁰ *Ibid*, pág. 9.

³⁰¹ *Ibid*, pág. 13.

³⁰² Atribuindo-lhe particulares responsabilidades nos problemas crónicos da economia norte-americana: a perda de competitividade económica face às economias emergentes, o crescimento das despesas federais, o duplo défice das balanças de transacções correntes e comercial.

³⁰³ *Ibid*, pág. 19.

Europa Ocidental e China; b) o papel desempenhado pelas Multinacionais. Isso implicou a transferência do núcleo da indústria mundial das economias desenvolvidas do Ocidente (e do Japão) para as “novas” economias da Ásia e da América Latina. Outros factores de mudança foram a revolução demográfica³⁰⁴ e o papel relevante do novo regionalismo económico representado pela Comunidade Europeia, o Mercosul e a NAFTA³⁰⁵.

Gilpin dedica os dois capítulos seguintes do seu livro de 2000 à caracterização da economia internacional no período da Guerra-Fria, ao Sistema de Bretton Woods, à passagem do GATT à Organização Mundial de Comércio e às dificuldades que se colocam à liberalização do comércio mundial. O autor americano adianta que o processo de liberalização do comércio mundial tem sido minado pelos esforços de grupos que tentam promover a agenda ambientalista³⁰⁶. O problema é complexo, diz Gilpin, porque “muitos dos partidários da protecção ambiental pressionam os respectivos governos a usar o comércio para promover objectivos ambientalistas enquanto outros olham a liberalização do comércio como uma ameaça aos seus padrões nacionais em matéria de ambiente”³⁰⁷. Outro problema é o conflito entre países no que respeita às normas laborais, problema suscitado por confederações sindicais e organizações de direitos humanos. As nações em vias de desenvolvimento denunciam as tentativas de impor os padrões ocidentais (em matéria de condições de trabalho) a todo o mundo, alegando que esses padrões são usados para fins proteccionistas³⁰⁸. O professor de Princeton defende a criação de regras internacionais que regulem a prática da concorrência afirmando que as diferenças entre legislações nacionais, neste campo constituem barreiras graves ao comércio e ao investimento estrangeiro. Alvitra duas soluções: a) uma (favorecida pelos europeus) que defende a criação de um código internacional de concorrência com fiscalização pela OMC; b) outra (favorecida pelos americanos) que aposta na cooperação internacional para a execução dos regulamentos nacionais e regionais na área da concorrência. Em qualquer dos casos, Gilpin considera muito difícil a obtenção de resultados concretos dada a resistência dos governos nacionais a restrições, neste campo, aos seus poderes soberanos³⁰⁹.

Os capítulos quatro e cinco analisam a instabilidade do sistema monetário internacional, possíveis soluções para a criação de um equilíbrio entre as três moedas dominantes (o dólar, o euro

³⁰⁴ Com a população das nações industrializadas a diminuir e a dos países não industrializados a crescer.

³⁰⁵ Gilpin, *The Challenge*, op. cit., pp. 40-5.

³⁰⁶ A orientação é claramente conservadora e contrasta por exemplo com a posição de liberais como Keohane, Nye, Buzan ou Little. A acção dos grupos ambientalistas é qualificada como nociva à estabilidade e evolução da economia internacional e em vários pontos do livro Gilpin deixa passar que esses grupos sendo minoritários têm aliados importantes no *establishment*, tanto à esquerda como à direita e se essa acção não for contrariada o regresso ao mercantilismo dos séculos XVIII e XIX é inevitável.

³⁰⁷ Ibid, pág. 104.

³⁰⁸ Ibid, pág. 106.

³⁰⁹ Ibid, pág. 108.

e o yen) e a vulnerabilidade do sistema financeiro no fim da década de 1990³¹⁰. Os capítulos seis a nove de *O Desafio do Capitalismo Global* tratam de aspectos sectoriais da economia internacional: a era das multinacionais, a integração económica europeia, a estratégia económica americana e o regionalismo asiático. Retomando a análise do papel das Multinacionais desenvolvido no seu livro anterior, Gilpin afirma que estas empresas constituam “um factor importante nas relações económicas internacionais mas os Estados-nação continuam a ser os actores dominantes” e as “economias nacionais continuam a ser o aspecto central da economia global ao mesmo tempo que as multinacionais (e as suas actividades de investimento) têm um impacto relevante na localização de actividades económicas, nos padrões internacionais de comércio e nas taxas nacionais de crescimento económico e de produção”³¹¹. Dado o papel das Multinacionais, Gilpin mostra-se perplexo pela falta de normativos que regulem o investimento directo estrangeiro num plano mais geral³¹². Embora as Multinacionais tragam grandes benefícios aos consumidores e às economias nacionais elas constituem imensas concentrações de poder económico e como todas as organizações sociais muito grandes e poderosas podem agir de forma corrupta, arrogante, e socialmente irresponsável. A concorrência entre empresas pode contudo reduzir os comportamentos indesejáveis e o estabelecimento de políticas *antitrust* pode limitar as actividades mais perniciosas. Não há, alega o autor americano, soluções rápidas e contínuas para este problema, embora a criação de um regime regulatório internacional possa ser muito benéfico³¹³.

No capítulo relativo à integração regional europeia, Gilpin afirma-se satisfeito com os progressos alcançados mas que a governança é o principal problema que os europeus devem resolver para alcançarem uma maior unidade económica e política. A União Europeia tem de remover as barreiras (internas) às actividades económicas e realizar reformas nas práticas laborais e das empresas, para o que se requer uma liderança forte³¹⁴. Uma liderança que promova a integração económica e política, assegure certos bens públicos (uma moeda estável) e impeça alguns países de irem à boleia dos mais esforçados³¹⁵.

³¹⁰ Gilpin, *The Challenge*, *op. cit.*, pp. 135-6.

³¹¹ *Ibid*, pág. 171.

³¹² Há regulamentos nacionais, bilaterais e regionais e interestatais mas não há um acordo global e alargado sobre as actividades das Multinacionais. A prática sugere –adianta – ser desejável um acordo internacional que regule as actividades das empresas globais e do investimento directo estrangeiro. Cf. Gilpin, *op. cit.*, pág. 183.

³¹³ *Ibid*, pág. 192.

³¹⁴ As reformas encontrarão grande resistência nos interesses instalados, pelo que se a Europa quer reencontrar a sua competitividade internacional não pode aceitar mais compromissos baseados no mínimo denominador comum aceitável por todas as nações. Cf., *op. cit.*, pág. 213.

³¹⁵ Sem uma empenhada cidadania europeia será muito difícil à União resolver os problemas económicos e políticos mais sérios, pelo que “enquanto não for criada uma verdadeira polis europeia a unidade política dentro da UE e as instituições da União permanecerão extremamente vulneráveis, diz Gilpin, *op. cit.*, a pág. 213.

No capítulo relativo à política económica norte-americana, Gilpin identifica a nova política de comércio do Presidente Reagan como origem dos problemas de relacionamento dos EUA com outros países, sendo sinal do abandono de um regime de comércio liberal, política esta desenvolvida de forma mais convicta pelas Administrações Bush e Clinton³¹⁶. Gilpin designa esta nova política por “multi-track” (multivias) afirmando ser esta responsável pela derrapagem da política do pós-guerra de apoio a uma economia internacional baseada nos princípios do multilateralismo, da não discriminação, em favor de uma plêiade de iniciativas de comércio multilaterais, bilaterais e regionais. Tais iniciativas, acrescenta, foram usadas tanto para proteger o mercado americano como para melhorar o acesso das empresas (americanas) aos mercados estrangeiros³¹⁷.

Olhando o Japão no quadro da Região Ásia-Pacífico, Robert Gilpin frisa que esta região (e o seu regionalismo) são diferentes dos da Europa e da América do Norte e isso acontece porque aquela não tem uma potência hegemónica ou uma aliança predominante de Grandes Poderes³¹⁸. Apesar de uma integração crescente em vários aspectos, a diversidade dos países integrantes (no campos económico, cultural e político) impediu o desenvolvimento de uma consciência regional e institucional na região. Anotando a existência da Associação dos Países do Sudeste Asiático e da Associação para a Cooperação Económica da Ásia-Pacífico, Gilpin considera que estas entidades são organizações subregionais e nenhuma delas é central à organização e funcionamento do Grande Pacífico. A falta de uma estrutura política efectiva na região, o papel predominante das forças económicas no processo de integração, caracteriza um “regionalismo aberto” que contrasta com o modelo da União Europeia³¹⁹.

O crescimento exponencial da economia chinesa, o reforço da presença de Pequim na Região leva muitos observadores a dizer que a China será o país líder regional. A mudança de uma economia planificada para uma economia tendencialmente de mercado criará tantos vencedores como vencidos e essas mudanças poderão levar a uma profunda transformação na forma como a região olha a China³²⁰. Gilpin é pessimista quanto às perspectivas de evolução da China considerando (o livro foi concluído em 1999) que a não adesão da China à OMC, o problema dos direitos humanos, o estatuto de Taiwan na OMC, os medos com um crescimento militar-económico

³¹⁶ Gilpin, *The Challenge*, op. cit., pág. 232.

³¹⁷ Embora o Japão seja um país rico em capital e pobre em recursos naturais tem uma enorme vantagem comparativa na produção manufactureira mas tem imposto uma sobrecarga excessiva sobre os seus parceiros comerciais limitando o acesso destes ao seu mercado, regista. Ibid, pp. 262-3.

³¹⁸ Enquanto a liderança dos Estados Unidos na América do Norte e a aliança franco-alemã na Europa guiaram a integração regional destes espaços regionais, na Ásia-Pacífico coexistem três Grandes Poderes – os Estados Unidos, o Japão e a China – com ambições e interesses divergentes uns dos outros. Cf. Gilpin, *The Challenge*, op. cit.,, pág. 266.

³¹⁹ Ibid, pp. 267 e 271.

³²⁰ Ibid, pp. 286-7.

de Pequim constituem óbices à sua liderança regional. No penúltimo capítulo do livro de 2000, Gilpin procede à análise das várias abordagens existentes quanto à questão da globalização³²¹, considerando que embora esta seja importante “o mundo não está tão integrado como se alega e a globalização não é irreversível; a globalização funda-se em bases políticas que se podem desintegrar se os Grandes Poderes não conseguirem reforçar os seus laços económicos e políticos”³²².

No último capítulo sob a epígrafe “Gerindo a economia global”, afirma que os actuais regimes internacionais e as instituições que governam a cooperação internacional e o funcionamento da economia mundial se tornaram mais e mais inadequadas. Por isso, as instituições devem ser reformadas e criados novos regimes para assegurar a existência de “uma economia internacional baseada em regras que promovam a paz, a prosperidade e a estabilidade”³²³. Isso não será alcançado a menos que “uma efectiva liderança seja estabelecida e as fundações políticas da ordem internacional reforçadas”. Embora os avanços tecnológicos e o jogo das forças do mercado tenham contribuído para a integração da economia mundial, políticas de apoio dos Estados mais poderosos e relações cooperativas entre eles “constituem as fundações políticas necessárias para uma mais estável e unificada economia internacional”³²⁴. A estratégia dos Estados Unidos deve passar pela assunção de que uma “economia global unida é no interesse económico e político dos EUA pelo que o proteccionismo comercial e o regionalismo económico colocam particulares ameaças a esses interesses”. Como “um poder *statu quo* os Estados Unidos dependem de um mundo estável e pacífico” e para que isso seja possível é indispensável “a continuidade da presença norte-americana (política e militar) tanto na Europa como na Ásia”. A liderança “exige que o poder seja exercido em benefício de um objectivo político mais amplo que os interesses estreitos de uma nação”³²⁵. Os Estados Unidos, conclui Gilpin, “em conjunto com os seus aliados devem defender uma ordem económica e comercial internacional baseada em normas”³²⁶.

Em resumo, Gilpin adianta a necessidade de uma melhor regulação do sistema internacional, tratando com preferência as economias nacionais e a economia internacional, designadamente quanto à criação de regimes generalizados vinculativos. Essa é aliás a posição institucional da União Europeia e a posição explícita dos neo-funcionalistas com quem muitas das asserções de

³²¹ Os que consideram que a globalização conduzirá a uma era de prosperidade económica e cooperação internacional e os que temem que a globalização produza consequências muito negativas nas suas sociedades.

³²² Gilpin, *The Challenge*, *op. cit.*, pág. 294.

³²³ *Ibid*, pp. 342-3.

³²⁴ Com o fim da Guerra-fria a unidade política dos velhos aliados deteriorou-se com Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão a desenvolverem as suas prioridades paroquiais e regionais em vez dos interesses que têm em comum, alega. *Ibid*, pág. 347.

³²⁵ *Ibid*, pág. 349-351.

³²⁶ *Ibid*, pág. 356.

Robert Gilpin, ao longo deste livro, revelam crescentes paralelos. Gilpin é contudo mais liberal do ponto de vista económico, já que põe a ênfase na necessidade de manter a fidedignidade do sistema económico internacional e as regras da liberdade de comércio, da não discriminação e da concorrência aberta. Revela-se um crítico contundente do regionalismo em geral e do processo de regionalismo europeu em particular que considera minarem o sistema da OMC. É premonitório na antevisão da evolução do sistema de comércio mundial para um regime compartimentado, polarizado à volta dos grandes condomínios de interesses: Américas, Europa (e Mediterrâneo), Ásia e Pacífico Sul.

No quarto livro (a *Economia Política Global*), Gilpin desenvolve axiomas apresentados nas suas três obras anteriores apresentando-o no prefácio como um complemento do livro de 2000 (*The Challenge of Global Capitalism*) onde se preocupou em analisar e entender a economia internacional no pós-Guerra Fria³²⁷. O livro *Global Political Economy* apresenta-se como uma análise teórica da economia política internacional face a várias mudanças ocorridas no fim da década de 1990: a vitória do capitalismo sobre o que chama “comunismo autoritário”, o aparecimento da economia da era da Informação e da Internet e o triunfo da economia de mercado de orientação neoliberal³²⁸. Uma economia alicerçada nos pilares da desregulação, da privatização e do papel mínimo do Estado na economia. Outro aspecto que tem em atenção é o crescimento do regionalismo como contraponto à globalização, com a Europa Ocidental a liderar o processo, seguida da NAFTA e de arranjos regionais na região Ásia-Pacífico. O livro encontra-se estruturado em quinze capítulos. O primeiro descreve os desafios da nova ordem económica global e reafirma a perspectiva de Robert Gilpin como um “State-Centrism Realism”. Os capítulos segundo a quinto fazem a caracterização da economia política, anotam as escolas principais do pensamento económico, os mecanismos dos regimes internacionais e da “estabilidade hegemónica”, passando em revisão algumas novas teorias económicas surgidas no final do século XX. Os quatro sexto a décimo primeiro incidem sobre temas recorrentes em Gilpin: os principais sistemas nacionais de economia política, os mecanismos do sistema mundial de comércio, o papel dos sistemas monetário e financeiro e a actividade das multinacionais. Os capítulos décimo segundo a décimo quarto retomam os temas da crise financeira asiática, o “milagre” das novas economias do Sudeste Asiático, as teorias económicas sobre integração regional e o papel do Estado na regulação da economia. O último capítulo intitulado “Governando a Economia Global” Gilpin retoma ao ponto

³²⁷ Gilpin, Robert. (2001). *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton e Oxford: Princeton University Press.

³²⁸ Gilpin, *Global Political Economy...*, *op. cit.*, pág. xii.

de partida do seu livro de 1981 suscitando os temas de confrontação entre o realismo clássico e estrutural e o liberal-internacionalismo.

No primeiro capítulo (a *Nova Ordem Económica Global*) e sob o subtítulo “A minha perspectiva: realismo centrado no Estado” Gilpin afirma que o realismo é uma posição filosófica e uma perspectiva analítica não sendo necessariamente um compromisso moral com o Estado-nação. Explica que muitos realistas ficaram desgostosos com um mundo em que o Estado-nação não é limitado por regras internacionais e exigências morais³²⁹. O realismo também não é uma teoria científica e como perspectiva intelectual não está sujeita ao critério popperiano de falsificação das teorias e como outras construções teóricas como o marxismo ou o liberalismo, não pode ser validado ou refutado por evidência empírica³³⁰. O estudo do realismo levou a um certo número de hipóteses ou teorias como as teorias da balança de poderes e da *estabilidade hegemónica* que foram sujeitas a testes empíricos para determinar a sua validade. Ainda quanto à valência dos julgamentos morais nas relações internacionais, Gilpin frisa que não obstante o diagnóstico realista da natureza maligna da condição humana isso não significa que todos se revejam essa qualificação. Lembrando Hans Morgenthau no seu influente “A Política entre as Nações”, Gilpin recorda que o autor clássico do realismo avançou com um quadro de regras para a diplomacia dos Estados que “podem ajudar as nações que vivem em paz umas com as outras, ao mesmo tempo que asseguram a realização dos seus interesses nacionais”. O ponto para Morgenthau, para os realistas e para o próprio Robert Gilpin é que “realismo e nacionalismo não são idênticos, e os nacionalistas podem ser realistas, mas os realistas não são necessariamente nacionalistas”. Embora os realistas reconheçam o papel central do Estado, da segurança e do poder nas relações internacionais não aprovam necessariamente essa situação. Mesmo Morgenthau, tendo Adolfo Hitler em pensamento, condenou o “nacionalismo universal”, isto é, o comportamento imperialista como imoral, apelando aos Estados para que respeitassem os interesses de outros Estados. Conclui Gilpin que “é possível analisar as questões económicas internacionais de uma perspectiva realista e ao mesmo tempo ter um comprometimento normativo com certos ideais”³³¹.

Segundo Gilpin existem muitas espécies de realismo mas os realistas partilham ideias fundamentais como a natureza anárquica do sistema internacional e a primazia dos Estados nas relações internacionais³³². Devem (registra Gilpin) distinguir-se duas grandes interpretações realistas

³²⁹ Gilpin, *Global Political Economy...*, *op. cit.*, pág. 15.

³³⁰ *Ibidem*.

³³¹ *Ibid*, pág 16.

³³² “Anarquia” no sentido de um mundo que não tem um líder ou um centro de autoridade que tenha o monopólio da força coerciva e tenha a legitimidade de a usar. Verifica-se, assim, uma distribuição descentralizada do poder (ou poderes) no sistema internacional. Cf. Nau, Henry R., *Perspectives...*, *op. cit*, pág. 28.

das relações internacionais: o realismo centrado no Estado (*state-centric realism*) e o realismo centrado no sistema (*system-centric realism*). O primeiro é a forma tradicional de realismo tratado por Tucídides, Maquiavel ou Morgenthau, o qual coloca ênfase no Estado como principal actor da vida internacional e no facto de não haver autoridade superior às unidades políticas soberanas (a cidade, o Império e o Estado-nação). Esta perspectiva defende que a análise deve ser posta no comportamento dos Estados, de modo individual. A outra interpretação é o *realismo sistémico*, chamado *realismo estrutural* ou neo-realismo, o qual está associado a Kenneth Waltz e o seu livro de 1979. Gilpin assinala que ao contrário do realismo “estatista”, o sistema de Waltz realça o princípio “distribuição do poder entre os Estados no sistema internacional, como principal determinante da conduta dos Estados”. A dimensão anárquica da vida internacional não implica que a política internacional seja vista como a “guerra de todos contra todos” à maneira de Hobbes, já que “os Estados cooperam uns com os outros e criam instituições em várias árias”³³³. Isso significa (apenas) que não existe autoridade superior ao Estado “a que se possa pedir socorro em tempos de aflição”. Por isso os realistas (diz Gilpin) “devem reconhecer a importância de actores não-estatais como as empresas multinacionais, as instituições internacionais e as organizações não-governamentais” quanto à definição das questões internacionais.³³⁴(grifos nossos).

As preocupações essenciais dos Estados são, regista Gilpin, os interesses nacionais definidos em termos de *segurança militar* e *independência política*, mas isso não afasta a importância de considerações morais e valores no estabelecimento das condutas. Embora o poder e as relações de poder tenham o maior papel nas relações internacionais, o poder pode assumir formas de poder militar, económico e ainda de relações “psicológicas” entre os Estados. Apesar da ênfase no “poder” outros factores como as ideias, os valores e as normas desempenham um papel marcante nas relações interestaduais, anota Gilpin. O autor americano considera falso o criticismo de que todos os realistas estão desatentos ao papel das ideias e das construções intelectuais na vida internacional, citando palavras do próprio Morgenthau de que as crenças liberais das democracias ocidentais tornaram-nas incapazes de reconhecerem e de reagirem (atempadamente) à ameaça do fascismo nos anos trinta porque minorizaram a força dessa ideologia.

A anotação sobre o papel das ideias marca a concordância de Gilpin com um dos principais críticas da perspectiva “identitária” à aridez ideológica da análise realista. A perspectiva identitária sublinha a importância das ideias na definição da identidade dos actores e das suas motivações quando usam o poder e desenvolvem negociações no plano internacional³³⁵. Se os actores se

³³³ Gilpin, Robert, *Global Political...*, *op. cit.*,. pág. 17.

³³⁴ *Op. cit.*, pág. 17.

³³⁵ Nau, Henry R., *Perspectives...*, *op. cit.*, pág. 8; pp. 44-47.

identificam em termos de antagonismo as negociações são mais difíceis e o único expediente possível é a “balança de poderes”. Se os actores se identificam em termos de similitude e de identidades convergentes a cooperação é mais fácil. Isso significa actuar-se ao terceiro nível de análise (sistémico) em vez do primeiro nível (doméstico ou individual) na construção de uma identidade que seja aceitável pelo outro. O moto da Parceria Estratégica União Europeia-China pode ser explicado, também, por essa via, ainda que seja relativamente consensual a ponderação que a China tem uma visão “realista” da sua posição do tabuleiro internacional e está particularmente atenta à extracção de ganhos relativos para os seus interesses nacionais. A parceria é percebida pelos dois actores como construtiva, permitindo um *free ride* (cavalgar a onda) da União Europeia e da China, e assim um *jogo de soma positiva*³³⁶. Ambos os parceiros preferem actuar a nível das suas sinergias para diminuírem qualquer hipótese de confronto sério de que seja difícil recuar. (grifos nossos)

O que é que a economia tem a ver com isso? Tudo. Gilpin define a economia política global “como a interacção do mercado com actores poderosos como os Estados, as corporações multinacionais e as organizações internacionais” e embora o Estado territorial seja “o primeiro actor nas questões domésticas e internacionais” isso não significa que o Estado seja o único actor relevando o papel do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e da Comissão Europeia³³⁷. Apesar da importância destes (novos) actores os “governos nacionais continuam a tomar as decisões principais em relação às questões económicas” e a “definir as regras pelas quais os outros actores funcionam e usam assinalável poder para influenciar os resultados económicos”. Nesse considerando “os interesses e as políticas dos Estados são determinadas pela elite política que governa, pelas pressões de grupos poderosos dentro da sociedade nacional” e pela natureza do que Gilpin designa pelo “sistema nacional de política económica”³³⁸.

Aplicando o nosso tríptico de níveis de análise³³⁹ ao modelo de Gilpin (individual, doméstico e sistémico), este elege o nível individual (líderes e processo de decisão das elites) e o nível doméstico (capacitações internas) sobre o nível estrutural, como os que na realidade decidem a vida dos Estados e sua postura relacional. Gilpin particulariza “como os conceptualistas defendem, existe um elemento subjectivo na definição pela elite do interesse nacional, embora factores objectivos como a localização geográfica de uma sociedade e os requisitos físicos da economia sejam de

³³⁶ O jogo de soma positiva é o jogo em que todos os competidores ganham, não tanto como desejariam mas o suficiente para obterem lucro e manterem a relação de cooperação.

³³⁷ Gilpin, Robert, *Global Political...*, *op. cit.*, pág. 18.

³³⁸ *Ibidem*.

³³⁹ As “unidades de análise são o objecto concreto de uma investigação em ciências sociais: o indivíduo, os grupos primários (as famílias, as associações voluntárias), as organizações formais (eg. partidos políticos, sociedades, Estados-nação, o mundo). Cf. Axford, Browning, Huggins & Rosamond, *Politics...*, *ibid*, pág 568.

grande importância para se determinar o interesse nacional”³⁴⁰. Entre os elementos subjectivos, “a segurança nacional é e será a principal preocupação dos Estados”, já que num sistema internacional de auto-ajuda (*self-help*)³⁴¹ os Estados têm constantemente de se defender contra ameaças reais e potenciais à sua independência política e económica. A preocupação com a segurança significa (continua Gilpin) que o poder (militar, económico e/ou psicológico) é de primeira importância nas relações internacionais e que os Estados devem estar atentos às mudanças nas relações de poder e às consequências para os seus interesses (nacionais) de alterações no equilíbrio internacional de poderes.

Criticando os ataques dos constructivistas aos realistas³⁴², Gilpin argumenta que embora o constructivismo tenha sido importante para corrigir alguns pontos do realismo e da metodologia neoclássica da “escolha-racional” a ideia que temos de abandonar o nosso conhecimento da política internacional e começar a partir de uma tábua rasa não é convincente. Gilpin considera que o constructivismo faz uma demarcação excessiva do realismo quanto ao papel das ideias, das construções sociais e da vontade humana nas questões políticas. Tucídides e outros realistas clássicos destacaram o papel relevante das ideias e da identidade na política entre os Estados. O que os constructivistas não esclareceram é até onde querem levar essa crença nas ideias partilhadas e na construção social do mundo. As identidades políticas e económicas e as ideologias têm seguramente a sua influência no comportamento dos Estados, mas não é correcto dizer-se que a identidade é a mais importante de todas as determinantes da política externa de um Estado (como defendem os constructivistas)³⁴³. A interpretação que Gilpin defende (uma concepção centrada no Estado da política económica internacional) rejeita a crença vulgar que as forças tecnológicas e económicas fizeram desaparecer o Estado-nação e estão a criar uma economia mundial em que as fronteiras políticas e os governos nacionais já não têm qualquer importância. Embora essas forças (tecnológicas e económicas) estejam a ajudar a desenhar profundamente a vida internacional e a influenciar o comportamento dos Estados, “numa economia internacional intensamente integrada, os Estados continuam a usar o seu poder e a implementar políticas para mudar as forças económicas de formas mais favoráveis aos seus interesses nacionais e dos seus cidadãos”³⁴⁴.

³⁴⁰ Gilpin, Robert, *Global Political...*, *op. cit.*, pág. 18.

³⁴¹ Como o avançado por Kenneth Waltz com que Gilpin concorda.

³⁴² Gilpin anota o constructivismo como tendo uma posição cada vez mais influente e defender que a política internacional é “socialmente construída” em vez de constituir uma realidade concreta. O constructivismo, segundo a análise de Alexandre Wendt, afirma que as estruturas humanas são determinadas sobretudo por ideias partilhadas e não tanto por forças materiais e que as identidades e os interesses são construídas e produto dessas mesmas ideias (partilhadas) em vez de serem produtos da natureza. *Op. cit.*, pág. 19.

³⁴³ *Ibid*, pág. 21.

³⁴⁴ Entre esses interesses económicos nacionais Gilpin anota a recepção de uma quota significativa dos ganhos das actividades económicas internacionais e a preservação da autonomia nacional. *Ibidem*.

O sistema internacional (político e de segurança) dá o quadro essencial em que a economia internacional funciona e as economias nacionais (e internacional) criam a riqueza que é a fundação do sistema político internacional. Com o tempo, a base económica do sistema político internacional muda de acordo com a lei do crescimento desigual e a redefinição da balança de poder internacional empurra os Estados para redefinirem os seus interesses nacionais e as suas políticas externas³⁴⁵. O modo como a economia internacional funciona é determinado, ao mesmo tempo, pelos mercados e pelas políticas dos Estados-nação, especialmente dos Estados mais poderosos e a interpenetração entre ambições políticas e rivalidades criam a rede para as relações políticas entre os Estados. Os Grandes Poderes estabelecem as regras que os grupos económicos e as empresas devem seguir e essas regras afectam os interesses dos Poderes e dos seus cidadãos. A relação entre economia e política é interactiva.

Não repetindo por tautológico o que Gilpin comenta sobre aspectos sectoriais da economia política internacional (sistemas monetário, financeiro, do comércio mundial e da integração regional) na última parte do seu livro de 2001, o professor de Princeton esclarece que não obstante se defender serem apenas necessárias regras mínimas para o funcionamento da economia global vários estudiosos de política económica internacional defendem que são indispensáveis regimes e instituições formais. Nesses, Gilpin inclui três novas escolas de política económica internacional: o institucionalismo neoliberal, o novo medievalismo e o transgovernamentalismo³⁴⁶. O institucionalismo faz uma leitura contemporânea do papel do Estado e afirma que são indispensáveis regimes e instituições internacionais formais como a Organização Mundial de Comércio. O novo medievalismo baseia-se na assunção que o Estado e o sistema de Estados foram minados por desenvolvimentos económicos e tecnológicos recentes e ultrapassados por actores não estatais e por uma sociedade civil internacional. O “fim” da soberania nacional e a difusão do poder, segundo os partidários desta nova escola, levará estas novas organizações desinteressadas a resolver os “grandes” problemas do mundo. Finalmente o transgovernamentalismo defende que a cooperação internacional entre governos nacionais está em áreas específicas a substituir-se aos processos de decisão dos governos nacionais de governabilidade da economia internacional³⁴⁷.

Sobre a primeira escola (institucionalismo) Gilpin anota que não obstante o sucesso encontrado em instituições internacionais propostas pelos institucionalistas (OMC, Banco Mundial e FMI) existem desafios formidáveis para a consecução do ideal institucionalista de uma economia internacional fundada em regimes normativos, dado o problema da coercibilidade desses mesmos

³⁴⁵ Gilpin, Robert, *Global Political...*, *op. cit.*, pág. 23.

³⁴⁶ *Ibid.*, pág. 379.

³⁴⁷ *Ibidem.*

normativos, carência que continua a limitar a eficiência das organizações internacionais³⁴⁸. Olhando para o novo mediavelismo e para autores como Hedley Bull, David Held e Jessica Matthews que anunciaram o fim do Estado-soberano e a vitória dos entes não-governamentais (ONGs, Multinacionais e Organizações Internacionais), não obstante o sucesso de algumas ONGs (Gilpin regista a *Cimeira da Terra* no Rio de Janeiro em 1992) não é claro que estas organizações se possam tornar uma forma mais efectiva de governação da economia global estando ainda por dar passos significativos para transformar a cooperação entre organizações governamentais e não governamentais num mecanismo global³⁴⁹. Finalmente o transgovernamentalismo, como o liberal institucionalismo, alega que parte significativa das funções do Estado podem ser delegados em corpos intergovernamentais virados para as políticas sectoriais. Esses mecanismos já funcionam a nível sectorial como na regulação das actividades bancárias, na legislação *anti-trust* e nas questões judiciais formando uma rede de peritos, executivos e advogados que são indispensáveis para gerir um mundo complexo e integrado em que o conhecimento técnico muito especializado é fundamental³⁵⁰. Gilpin anota que essas redes transgovernamentais podem ser úteis para a solução de muitos assuntos mas esta perspectiva é limitada pelas rivalidades políticas e os conflitos de interesses entre os Estados e pela pressão dos eleitorados. Qualquer esforço para resolver o problema da governança global deve ter em conta que “vivemos ainda num mundo de Estados, de poder e de interesses nacionais” conclui o académico de Princeton³⁵¹.

Todas as novas propostas para a governança da economia global fazem uma contribuição útil, designadamente os institucionalistas de que as instituições internacionais e os regimes internacionais facilitam a cooperação entre os Estados-nação soberanos e constituem factor importante para a gestão da economia mundial no último meio século. O argumento dos neo-mediavelistas que as ONG são crescentemente relevantes para solucionar alguns dos problemas mais prementes materializa-se no facto destas organizações terem vindo a dar um contributo positivo para muitos dos chamados *problemas globais* (o ambiente sendo um deles). É contudo inquestionável que elas não podem funcionar sem que os governos nacionais e as organizações internacionais de Estados cumpram a sua parte. Finalmente, o transgovernamentalismo é um complemento relevante das posições das outras duas escolas, já que a cooperação e a partilha de informação para além das fronteiras e entre agências internacionais e governos nacionais é a forma

³⁴⁸ Gilpin, Robert, *Global Political...*, *op. cit.*, pág. 380. Outro problema é do défice democrático, o facto destas organizações não prestarem contas aos órgãos eleitos dos países democráticos e os seus responsáveis serem cooptados pelas elites de alguns (poucos) países poderosos.

³⁴⁹ *Ibid.*, pág. 395.

³⁵⁰ Slaughter, Anne-Marie. (1997, Setembro-Outubro). The Real New World Order, *Foreign Affairs*, 76, 5, 187-197.

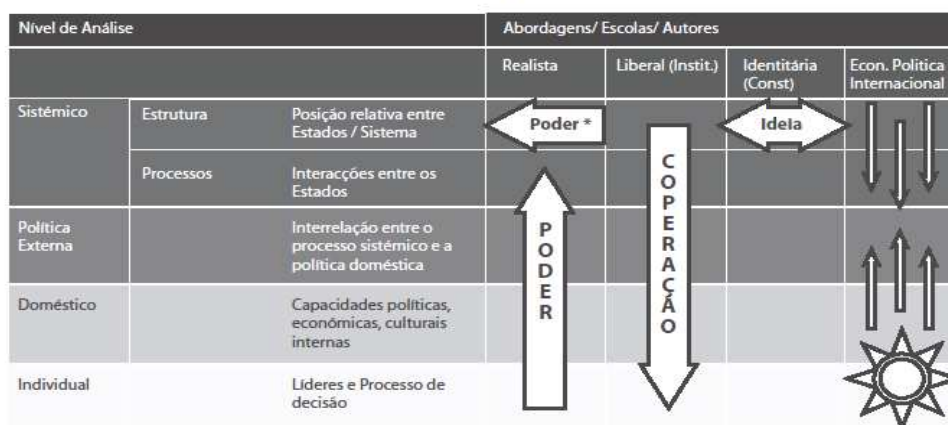
³⁵¹ Gilpin, Robert, *Global Political...*, *op. cit.*, pág. 399.

de lidar com muitas questões técnicas complexas tanto ao nível nacional quanto internacional. A aproximação, segundo Gilpin, torna-se de pouca utilidade quanto os problemas se imbricam com questões de segurança nacional, políticas intra-partidárias, problemas de distribuição económica e outras de ainda maior transcendência³⁵². A governança diz respeito afinal sobre o exercício do poder para realizar objectivos políticos, sociais e outros pelo que qualquer paradigma teórico de governança deve ser capaz de responder à pergunta: governança para quê? A divisão de opiniões alinha-se entre os que querem um mundo governado pelo mercado e os que querem o mercado subordinando a uma autoridade política superior que prosseguirá um determinado objectivo social. Durante parte da história esta “batalha” sobre os fins da actividade económica foi travada ao nível nacional mas com a integração da economia internacional no século XXI, o campo de batalha passou a ser o globo e os participantes a incluir os Estados, as organizações internacionais e não-governamentais. É isto que caracteriza a nova ordem económica internacional, diz Gilpin³⁵³.

Procurando fazer um resumo do debate teórico que acabámos de fazer.

QUADRO I

(Modelos de análise)



* Configuração do neorealismo. Desenvolvido a partir de quadro de Henry R. Nau incluído no seu livro *Perspectives on International Relations*, pp. 4-5.

³⁵² Gilpin, Robert, *Global Political...*, op. cit.,.

³⁵³ Ibid, pág. 402.

No debate teórico sobre a lógica explicativa da política internacional existem inúmeras escolas que apontam para certos tipos de actores ao mesmo tempo que põem de lado outros. Existem, também, diversos níveis de análise que têm a ver com a posição do observador e com o objecto observado (vide Quadro I). As escolas realista e liberal de relações internacionais discordam desde logo no instrumento de acção escolhido (o poder para a primeira, a cooperação para a segunda). O realismo olha para o poder projectado do nível individual dos actores para o topo do sistema internacional: o liberalismo (institucionalismo) coloca ao nível do sistema e das instituições supraestatais a solução para a conflitualidade interestadual na base, privilegiando uma solução de cima para baixo (agregadora) ainda que contra os interesses dos Estados. A perspectiva identitária prefere pôr a tónica nas ideias (na superestrutura) e na identidade dos actores figurando a política internacional como um exercício de representações e construções sem palpabilidade concreta (nível sistémico). O neorealismo foca-se nas valências do sistema e na sua transcendência para daí extrair consequências quanto à actuação das unidades-base do sistema, quer-se dizer dos Estados, colocando-os como fiéis servidores da lógica imperial da estrutura que absolutiza.

A escola da *economia política internacional* do professor americano Robert Gilpin traz uma visão fresca a um mundo complexo, interdependente, marcado por inúmeras expressões do poder (económico, militar, tecnológico, psicológico, de prestígio, cultural) pela acção de actores privilegiados (os Estados-soberanos) mas também de actores não-governamentais que acrescentam uma dimensão de transgovernamentalidade ao sistema. Um mundo complexo, interdependente, com problemas de governança exige soluções híbridas onde os Estados sejam tratados como actores primordiais, mas que têm de interagir com outros actores internacionais. Uma estratégia de cooperação, diálogo e intercâmbio é a única capaz de responder às complexidades e dinamismo do sistema internacional, ao facto das potências hegemónicas (do sistema) serem desafiadas por nações emergentes que procuram redesenhar as regras e as normas do sistema vigente, mas impõem a lógica do sistema e das suas leis. Um mundo dominado por uma ou mais potências hegemónicas, alega Gilpin, é mais seguro que um mundo que as não têm. Por isso o debate neorealismo-liberalismo sobre a preferência da ordem bipolar versus multipolar é vazio de conteúdo.

Em nossa opinião, o modelo teórico de Gilpin é mais dinâmico e interactivo quanto ao sistema global (estrela em rotação no Quadro I, supra) captando o essencial das ondas hertzianas das relações interestaduais: as relações económicas e comerciais que ocorrem num ambiente de Estados-nação e de outros actores importantes como as Organizações Internacionais, as Organizações Não-Governamentais, as Corporações Multinacionais, as opiniões públicas. A interactividade gerada pelas sinergias entre economia e política transmite-se ao sistema internacional e às instituições mais actuates do sistema (Organização Mundial de Comércio, Fundo

Monetário Internacional, G20) que por sua vez influenciam as unidades-base do sistema, os Estados. Tudo influencia tudo.

4. Enquadramento.

4.1 A República Popular da China como actor global. A formulação da política externa.

A política externa da República Popular da China tem sido determinada, nos últimos trinta anos, por uma visão estabilizadora e acomodatória do país à vida internacional e às suas regras, até pela consciência que os líderes têm que as regras foram definidos por outros. A China é um poder conservador, partidário do *statu quo*, mais virado para dentro do que para fora, preocupado com questões nacionais como a estabilidade interna, o progresso e desenvolvimento, o controlo político do centro e a harmonia (logo a obediência)³⁵⁴. Traços que têm a ver com uma cultura milenar confuciana que se afirmou de forma perdurável depois das turbulências ideológicas do maoísmo e do seu desígnio de subversão de uma ordem internacional dominada pelos Estados Unidos e pela União Soviética (até 1989). A China é uma nação muito preocupada com a imagem que tem de si própria mais do que a que os outros têm de si, sendo explicação plausível a noção narcisista que tinha como Império do Meio, cadinho de uma civilização milenar ou autora de várias invenções que legou à humanidade, consciência identitária que regressou ao discurso comunicacional, por via do processo das reformas. Salvo no hiato que corresponde ao maoísmo, a China olhou-se sempre como um poder regional mais do que um poder global, com encontro marcado com a dignidade perdida por várias décadas de cedência ou capitulação perante as potências ocidentais, aquilo que interioriza como a origem de todos os seus males, humilhações e fracassos no jogo internacional.

Como o lembram Bergsten, Gill, Lardy e Mitchell³⁵⁵, a China cita frequentemente o seu século de humilhações, quando os poderes estrangeiros a dividiram e subjugaram, de meio do século XIX até ao término da Segunda Guerra Mundial, como pedra de toque do seu comprometimento frontal

³⁵⁴ Diversamente olhando a China como poder revisionista da ordem internacional ver Patrick, Steward M. (2009, 10 de Novembro) China's Role in the "New Era of Engagement. In *Council of Foreign Relations, Expert Brief*, in www.cfr.org; Kurlantzick, Joshua. (2009, 5 de Maio). China's Modern Authoritarianism, *Carnegie Endowment for International Peace*, Wall Street Journal, in www.carnegieendowment.org; Kaplan, Robert D. (2010, 20 de Abril). The Geography of Chinese Power, *The New York Times*; Johnston, Alastair Ian (2003, Primavera). Is China a Status Quo Power?, *International Security*, 27, 4, 5-56; Yong Deng. (2007, Agosto-Outubro). Politics: China's Strategic Partnerships with Russia, the European Union and India", *Journal of Strategic Studies*, 30, 4-5, 863-903; Gill, Bates. (2001, 3 de Agosto). Contrasting visions: United States, China and World Order. Remarks presented before the U.S.-China Security Review Commission. Session on U.S.-China Relationship and Strategic Perceptions. Acessível in www.brookings.edu/views/testimony/gill/20010803.pdf. Sobre uma visão analítica dos conceitos "status quo power" versus "poder revisionista" ver Shambaugh, David. (2008, Junho). Seeing the Big Picture. In Shambaugh, David, Wacker, Gfudrun (Eds). *American and European Relations with China. Advancing Common Agendas*. SWP Research Paper. Berlim: Instituto Alemão de Assuntos Estratégicos e Internacionais, pp. 11-23, in <http://www.swp-berlin.org>

³⁵⁵ Center for Strategic and International Studies, Institute for International Economics. (2006). *The Balance Sheet. What the World Needs to Know about the Emerging Superpower*. Nova Iorque: Public Affairs, pp. 118-9. Também Wei, Shen. (2008, Julho). In the Mood for Multilateralism? China's Evolving Global View. *Research paper*. Paris: Centre Asie Ifri in www.ifri.org/downloads/Chinamultilateralism.pdf; Quansheng Zhao, Guoli Liu. (2007, Agosto-Outubro). The Challenges of a Rising China. *The Journal of Strategic Studies*, 30, 4-5, pag. 595.

em preservar a independência, a soberania e a integridade territorial do país³⁵⁶. Até porque a história da China imperial de dois mil e quinhentos anos está preenchida por situações de divisão nacional, vulnerabilidade face a invasores externos e violações da soberania. A “unidade nacional” associa-se à consciência nacional do peso do poder e prestígio do país, enquanto a divisão e a desunião são associadas a aspectos mais deploráveis de fragilidade e humilhação. De certa forma esta memória histórica transitou para a identidade do Partido Comunista Chinês, para a visão internacional da sua liderança e para a política externa da RPC. Há por outro lado uma dimensão ética e moral na racionalização da política externa como instrumento do Estado que não tem paralelo no Ocidente, o que é associado ao conceito confuciano de poder, enquanto reflexo do *ethos*³⁵⁷.

Trata-se da interiorização do paradigma de “Império do Meio”, o que é associado à imagem histórica (e mítica) da China como grande poder militar e económico e centro cultural de grande parte do Sudeste Asiático e da Ásia Oriental. Durante vários séculos, a China foi o centro de uma ordem regional complexa em que os Estados fronteiriços pagavam “tributo” (um género de ofertas à corte chinesa) reconhecendo o seu papel dominante na região. Em troca, estes países tributários eram deixados entregues a si próprios. O regresso da China ao estatuto de proeminência económica, política e também militar na região tem sido identificado, quer do ponto de vista interno³⁵⁸ quer externo como o regresso a essa grandiosidade perdida³⁵⁹. Esta “colagem” ao passado “glorioso”, à “grandeza” do Império do Meio tem suscitado reacções de acomodação por parte de vizinhos da China, até pela longa história de interacção de Pequim com as nações adjacentes em vários períodos da história comum, designadamente pela utilização da Rota da Seda para favorecer esses contactos intercivilizacionais³⁶⁰. Por outro lado, esse regresso ao passado tem gerado reacções menos favoráveis da parte dos adversários geoestratégicos da China no amplo espaço civilizacional do

³⁵⁶ Também Hurton, Will. (2007). *Writing on the Wall, China and the West in the 21st Century*. Londres: Little, Brown, pp. 60-64 e 71-2; Medeiros, Evan S. (2007, 4º Trimestre). China's International Behavior Activism, Opportunism, and Diversification. *JFQ*, 47, pág 35.

³⁵⁷ Shih, Chiu-Yu. (1993). *China's Just World. The Morality of Chinese Foreign Policy*. Boulder e Londres: Lynne Rienner Publications, pág. 2.

³⁵⁸ Bates Gill anota que tanto americanos como os chineses têm ideias assentes quanto à rectidão moral do seu país e orgulho quanto à sua história e destino como Grandes Poderes. O autor americano considera que os dois Grandes Poderes têm uma diferença fundamental, os Estados Unidos são um Poder Global com preocupações crescentes de segurança e vários interesses regionais; a China é um Poder Regional com influência global limitada, não vinculado a alianças militares, tendo encetado um processo de modernização militar ainda muito modesto. A China é descrente da primazia norte-americana (no mundo) e persegue uma multipolaridade mais balanceada face aos principais competidores na sua vizinhança: os Estados Unidos, o Japão e a Índia”. Cf. Gill, Bates, “Contrasting Visions”, *op. cit.*, in www.brookings.edu/views/testimony/gill/20010803.pdf

³⁵⁹ Hess, Christian A. (2010). Keeping the past alive: the use of history in China's foreign Policy. In Breslin, Shaun. *Handbook of China's International Relations*. Londres e Nova Iorque: Routledge, pp. 50-1.

³⁶⁰ Kang, D. (2007). *China's Rising: Peace, Power and Order in East Asia*. Nova Iorque: Columbia University Press, pp. 4-5.

Pacífico³⁶¹.

A directriz de Deng Xiao-Ping “esperar pacientemente o nosso tempo, construir capacidades próprias” radica na ambição de tornar a China grande entre os Grandes Poderes. Alicerçando a projecção internacional no crescimento do poder interno mas fazendo-o com calma, pé ante pé, consolidando cada passo e não hesitando em corrigir o que se prove errado. Nas palavras de Deng: “ter a cabeça fria e manter um *low profile*; nunca tomar a dianteira mas fixar como objectivo alguma coisa grande”³⁶².

Num *zoom* deste período de trinta anos que vai de fim dos anos 1970 até à primeira década do século XXI, Deng Xiao-Ping iniciou a chamada linha de “paz e desenvolvimento” da política externa chinesa possibilitando que o país se tornasse um dos principais beneficiários da era pós-Guerra-fria, um tempo marcado pela redução da violência interestatal, pela globalização e pelo papel da economia no contexto dos “hard powers” sobre a componente de segurança associada ao poder militar. O rápido crescimento económico chinês contribuiu significativamente para a projecção do produto interno bruto mundial tornando a China num dos grandes motores do capitalismo mundial. Enquanto no passado a ascensão e queda das nações foi acompanhada de crises e de instabilidade, a intensa reforma económica (da China) foi conduzida com base no paradigma de uma “emergência pacífica” a um estatuto de grandeza que lhe pertenceu até ao século XVIII, quando foi ultrapassada pelas nações marítimas europeias.

Se a revolução comunista dirigida por Mao se traduziu na redefinição dos poderes internos e na afirmação de um modelo político alternativo (o modelo da “revolução mundial”), o processo de reformas económicas, iniciado por Deng, centrou a tónica do processo de desenvolvimento na economia global, dando prioridade à economia sobre a política colocando a China no quadro regional³⁶³. O colapso soviético pode explicar este paradigma alternativo chinês mas na verdade constatando que não poderiam mais lançar mão da legitimidade política derivada da fidelidade ao ideário revolucionário, para justificar a obediência da população, os líderes da China perceberam que a sua continuidade no poder dependeria da forma como conseguissem manter a prosperidade do

³⁶¹ Em visita à Ásia em Março de 2005, a Secretária de Estado Condoleezza Rice expressou preocupações quanto à subida de despesas militares da China e a emergência de um poder militar com crescente sofisticação, admoestando a União Europeia para não “contribuir para uma situação em que a modernização tecnológica da China se funde em tecnologia europeia quando de facto são os Estados Unidos e não a Europa que tem de defender o Pacífico”. Cf. Departamento de Estado. Declarações da Secretária de Estado em encontro com o Ministro dos Negócios Estrangeiros da Coreia do Sul, Ban Ki-Moon, Seul, Coreia, 10.05.2005, in http://www.noticias.info/archivo/2005/200503/20050321/20050321_53394.shtm

³⁶² Cf. Quansheng Zhao. (1997, Inverno). Chinese Foreign Policy in the Post-Cold War Era, *World Affairs*, 159, 3, pp. 114-129 in www.janeliunas.lt/

³⁶³ Dai, Xiudian. (2006). Understanding EU-China Relations: An Uncertain Partnership in the Making. Research Paper 1/2006. Hull, Grã-Bretanha: University of Hull.

povo, incentivar o consumo interno e permitir a gradual interpenetração com os hábitos e práticas dos outros países. A gênese desta nova política externa pode ser encontrada, de acordo com um olhar atento³⁶⁴, na perspectiva de Deng sobre as *perspectivas de guerra e paz*, quando afirmou haver poucas possibilidades para uma nova guerra mundial (designadamente nuclear) já que a tendência principal do sistema internacional é o “desenvolvimento económico pacífico”, vislumbrando aí um papel central da China como país em vias de desenvolvimento³⁶⁵. (grifos nossos)

Relembre-se as palavras de Deng na Assembleia das Nações Unidas em 1974: “mantemos que a salvaguarda da independência política é o primeiro pré-requisito para um país do Terceiro Mundo desenvolver a sua economia; ao alcançar a sua independência política o povo (desse país) concretizou o primeiro passo e deve consolidá-lo porque existem forças do colonialismo internamente e (como existe) o perigo da subversão e de hegemonismo”³⁶⁶. Essa independência é modelada nos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica propostos pela China (por Zhu Enlai) na Conferência de Bandung³⁶⁷ e lembrados pelo próprio Deng Xiao-Ping na sua declaração na ONU:

Defendemos que quer nas relações políticas quer nas económicas os países devem se basear nos Cinco Princípios do respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, não agressão mútua, não interferência nos assuntos internos, igualdade e benefício mútuo, e coexistência pacífica. Opomo-nos ao estabelecimento da hegemonia e de esferas de influência por qualquer país, em qualquer parte do mundo, na violação destes princípios (...) defendemos que os assuntos de cada país devem ser tratados pelo próprio povo. Os povos dos países em vias de desenvolvimento têm o direito de escolher o seu sistema social e económico³⁶⁸.

Esta visão de uma China independente no plano internacional, afastada por um lado da competição entre superpotências e por outro próxima dos interesses do Terceiro Mundo, foi retomada e desenvolvida na Terceira Sessão Plenária do 11º Congresso do Partido Comunista Chinês (Agosto de 1977). De acordo com as decisões desta reunião magna, à medida que as forças do mercado produzem os seus efeitos, a China tem de se adaptar às práticas da economia internacional, reduzir o intervencionismo do Estado (na economia) e capitalizar em seu benefício uma conjuntura

³⁶⁴ Yahuda, Michael. (2007, Setembro). China's Foreign Policy Comes of Age, *The International Spectator*, 42, 3, pág. 342.

³⁶⁵ Cf. Jiang, Shixue. (2009, 11 de Julho). The Chinese Foreign Policy Perspective. In *China and Latin America*, in <http://blog.china.com.cn/jiangshihue/art/867982.html> e Wang, Jisi (s/data). Multipolarity versus Hegemonism: Chinese views of International Politics, *China Strategy and Management Research Contact*, acessível via <http://www.aisixiang.com/data/detail.php?id=21083>

³⁶⁶ “Discurso pelo chefe da delegação da RPC, Deng Xiao Ping, à sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas”, Foreign Languages Press, 10 de Abril de 1974, in www.marxists.org/reference/archive/deng-Xiao-Ping/1974/04/10.htm. Tradução do autor da dissertação.

³⁶⁷ A conferência não só fixou as credenciais da China perante o Terceiro Mundo mas possibilitou a Zhu Enlai usá-la como um palco para mostrar a “razoabilidade” da China na relação com terceiros países. Cf. Yahuda, Michael. (1996). *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. Nova Iorque: Routledge, pp. 53-4.

³⁶⁸ Ibidem.

internacional marcada pela ausência de conflitos militares ou de insegurança graves³⁶⁹. A sequência de eventos que levou à implosão da União Soviética, à destruição do bloco comunista europeu e ao fim do sistema bipolar provocou a necessidade de reajustar a política externa a uma conjuntura que não permitia posições isolacionistas e uma lógica de “contenção” dos Estados Unidos (uma espécie de bloco anti-americano). Daí a definição pelo líder reformista de uma *Política de Paz e Desenvolvimento* assente em quatro fundações³⁷⁰:

- 1º – A Paz e o Desenvolvimento são a norma e a regra da vida internacional³⁷¹;
- 2º – Com o colapso da União Soviética a ordem bipolar será substituída por uma multipolar com a China como um dos cinco pólos principais;
- 3º – As tendências hegemônicas continuarão entre os Grandes Poderes, designadamente os Estados Unidos³⁷²;
- 4º – A China e outros países em vias de desenvolvimento (PVD) procurarão unir-se e lutar contra uma ordem internacional injusta em que as regras do jogo foram estabelecidas pelos países desenvolvidos³⁷³.

Daqui Deng perspectivou duas orientações estratégicas: a) o processo de modernização económica da China é essencial à sobrevivência da República Popular e é o núcleo central do trabalho da “liderança”; b) a modernização da China requer a integração do país na ordem económica e política internacional e um ambiente internacional estável durante um extenso período de tempo³⁷⁴. Na base destas orientações, foram normalizadas as relações com três poderes que haviam sido durante muito tempo ameaças à segurança externa da China: o Japão, os Estados Unidos e a União Soviética. Sob a sua orientação a China integrou a ordem económica internacional, transformando-se num das grandes potências comerciais mundiais. Ao mesmo tempo, sob sua direcção, a China deu passos significativos para a reunificação nacional com a negociação de acordos bilaterais que permitiram a retrocessão de Hong Kong para a China, facilitando ao mesmo tempo as relações comerciais e económicas no Estreito de Taiwan.

Seguindo esta tendência de “baixar” o perfil internacional da China, o Primeiro-Ministro Zhao Ziyang apresentou no seu relatório ao 12º Congresso do Partido Comunista Chinês (1982) os dez princípios que orientaram a política externa da China a partir daí: defesa da paz mundial, oposição ao

³⁶⁹ Jiang, Shixue, “The Chinese Foreign Policy...”, *op. cit.*

³⁷⁰ Seguimos de perto a estruturação de Jiang in *op. cit.* Tradução do autor da dissertação.

³⁷¹ Deng Xiao-Ping, *Obras Escolhidas*, vol. 3, Pequim, 1993, pp. 96-97.

³⁷² A China tem-se coibido de designar os Estados Unidos como o seu inimigo ou a maior ameaça à sua segurança nacional; a imprensa chinesa usa os termos “forças hostis no estrangeiro”, “forças hostis do Ocidente”. Não é do interesse da China antagonizar a superpotência sobranceira da antiga ordem internacional e fomentar disputas ideológicas. Cf. Wang Jisi, “Multipolarity versus Hegemonism...” *op.cit.*

³⁷³ De certa forma este último pé é uma projecção da visão de Mao do papel do Terceiro Mundo mas com uma diferença significativa: o papel (do Terceiro Mundo) agora é reformista, negocial, e já não subversivo como foi para a política externa revolucionária do maoísmo.

³⁷⁴ Lampton, David M. (2001). *The Making of Chinese Foreign Policy in the Era of Reform, 1978-2000*. Stanford, California: Stanford University Press, pp. 139-140.

hegemonismo, observância dos 5 Princípios da Coexistência Pacífica, apoio ao Terceiro Mundo, participação no controlo da corrida aos armamentos e suporte das Nações Unidas³⁷⁵.

As manifestações pró-democracia em Tiananmen em Junho de 1989 e a repressão que se lhes seguiu expôs a China ao primeiro teste de coerência com os princípios proclamados de adesão às regras vigentes na vida internacional. No seu discurso às tropas chinesas, quando o país se encontrava sob pesada lei marcial, Deng afirmou que “a tempestade do 4 de Junho foi o resultado de um macroclima internacional e de um microclima interno”³⁷⁶. Um mês depois foi mais preciso quando disse que “o mundo imperialista ocidental planeia fazer descarrilar os países socialistas da via para o socialismo e colocá-los sob controlo do capital monopolista internacional e na via capitalista”. Alertaria os seus concidadãos que “se a China não erguesse a bandeira do socialismo tornar-se-ia num apêndice dos países capitalistas”. No discurso da comemoração do 40º aniversário da fundação da RPC, em 1 de Outubro de 1989, o secretário-geral Jiang Zemin retomaria o mote acusando “as forças reaccionárias internacionais nunca desistiram do seu ódio ao socialismo e da vontade de derrubarem o sistema socialista”.

O isolamento da China, na sequência de protestos que ocorreram em várias capitais do Ocidente, levou à interrupção de negociações para a sua reentrada no GATT, ao embargo à venda de armas a Pequim pelas autoridades norte-americanas, seguida de medida idêntica da União Europeia³⁷⁷. O isolamento seria quebrado, pouco tempo depois, com a visita a Pequim, em Dezembro de 1989, do Secretário de Estado-Adjunto dos Estados Unidos, Lawrence Eagleburger e do Assessor de Segurança Nacional Brent Scowcroft, para contactos com as autoridades chinesas³⁷⁸.

Restabelecida a normalidade das relações China-Occidente, e aproximando-se o fim das suas responsabilidades no partido e no Estado, Deng deixou um conjunto de recomendações a Jiang Zemin quanto às relações da China com o Occidente. As directrizes são conhecidas pelo princípio dos 24 caracteres, princípio sumariado por um comentador da seguinte forma:

“a) observar os acontecimentos no mundo com calma; b) guardar firmeza; c) afrontar as dificuldades com confiança; d) manter um perfil baixo; e) nunca assumir uma posição de liderança; f) agir. (...) Esta directriz é ainda conhecida pela política dos quatro *bu* (negação) e dos dois *chao* (oposição)³⁷⁹: a) não levantar a bandeira do socialismo (para substituir a União Soviética); b) não se tornar o líder do Terceiro Mundo; c) não se envolver em confrontações; d)

³⁷⁵ Suisheng Zhao (ed.). (2003). *Chinese Foreign Policy. Pragmatism and Strategic Behaviour*. Nova Iorque: M E Sharpe, pp. 183-4.

³⁷⁶ Discursos de Deng Xiao Ping incluídos nas suas Obras Escolhidas (Deng Xiao Ping *wenxuan*) e citados por MacFarquhar, Roderik. (1997, 2.a edição). *The Politics of China. The Eras of Mao and Deng*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 485 e 549-550.

³⁷⁷ Cronologia de Relações UE-China in http://ec.europa.eu/external_relations/china/docs/chronology_2008_en.pdf. e Hutton, Will, *The Writing on the Wall...*, *op. cit.*, pp. 26-7.

³⁷⁸ MacFarquhar, *The Politics of China...*, *op. cit.*, pág. 486.

³⁷⁹ No sentido das quatro negações e das duas oposições: “*bu kang qi*”, “*bu dang tou*”, “*bu daikang*”, “*bu shu di*”, “*chao yue yi shi xing tai yin su*”, e “*chao tu*”. Ainda Quansheng Zhao, *op. cit.*, pp. 114-115.

não fazer inimigos e não intervir em assuntos de outros países; e) afastar-se das considerações ideológicas; f) apartar-se das generalizações e partir das questões concretas³⁸⁰.”

O enunciado pode surpreender e tem a ver com a forma simplificada como a comunicação política chinesa se formaliza estruturando a mensagem em ideias simples (do género de slogans) para os tornar facilmente transmissíveis dos órgãos do topo para a base do Partido e daí para a população. Aos olhos ocidentais este receituário parece confrangedor mas radica nos ensinamentos do confucionismo. No Livro XI dos *Analectos*³⁸¹ de Confúcio pode ler-se:

13.17. Quando Zixia se tornou perfeito de Juju pediu conselho como governar. O Mestre disse: Não tentes apressar as coisas e ignora aspectos insignificantes, Se apressas os assuntos a tua personalidade não será visível. Se te deixares distrair por considerações menores, nada de importante será finalizado.

A linha do raciocínio é exactamente a mesma: não se precipitar, esperar para ver, medir cada palavra que se diz, não denunciar os movimentos seguintes e deixar os interlocutores embaraçados quanto à posição definitiva.

No período subsequente à catástrofe de Tiananmen, a liderança percebeu que haveria que actuar com prudência, compreender que ordem sucederia à ordem bipolar da Guerra-fria e sobretudo “ganhar” tempo, evitando um regresso (da China) ao isolamento internacional que prevalecera até 1976 (data da morte de Mao). O pragmatismo e intuição do líder chinês permitiu que as críticas internacionais serenassem, os eventos de Junho de 1989 entrassem no esquecimento, as sanções fossem retiradas³⁸² e a China reencontrasse o seu lugar na sociedade internacional e no grupo exclusivo dos Grandes Poderes. As questões do desenvolvimento económico nacional tornaram-se o essencial da agenda doméstica e a participação do país em organizações multilaterais foi incrementada assumindo o que por vezes é designado como uma “diplomacia subtil”³⁸³. Deng conduziu o processo da sua sucessão elevando a secretário-geral Jiang Zemin, abandonado os postos no partido e no Estado na Primavera de 1990.

Desenvolvemos até aqui a análise da formulação da política externa da China (e do seu sucesso) focados no primeiro nível de análise, o individual, seguindo a matriz de Henry Nau³⁸⁴. Assim, nesta explicação as mudanças na política externa da China devem-se ao pensamento dos líderes e às suas diferentes prioridades (revolução internacional, no caso de Mao; priorização do desenvolvimento interno e estabilidade internacional, no caso de Deng). Já tratámos também de

³⁸⁰ Quansheng Zhao, *Chinese Foreign Policy...*, *op. cit.*, pp. 114-5.

³⁸¹ Segue-se a versão inglesa dos *Analectos*, tradução de Arthur Waley para a Hunan’s People’s Publishing House e Foreign Language Press, 1999, pp. 145 e 147. Em comparação a versão em língua portuguesa editada pelos Livros Europa-América, Mem Martins, pp. 83-4, a qual incorre em várias incorrecções terminológicas.

³⁸² Com excepção do embargo de armas.

³⁸³ Shen Wei, *op. Cit.*, in www.ifri.org

³⁸⁴ Nau, Henry R. *Perspectives...*, *op. cit.*

explicar este trajecto de conformidade da China com as regras do sistema internacional por via do segundo nível de análise, o doméstico, concluindo que o diagnóstico das capacitações internas (da China) levou os líderes e responsáveis pela política externa a compreender que sendo um poder económico e comercial o país não é um Poder Global, porque lhe falta ainda a dimensão de poder militar para ter uma visão mais ambiciosa na sua actuação internacional. Trataremos agora da política externa da China do ponto de vista do terceiro nível de análise, o da política externa, que como Henry Nau identificou procura fazer uma concatenação entre o processo sistémico, das interacções entre os Estados, com a política doméstica. Esta perspectiva conclui que numa conjuntura de enorme interdependência (e globalização económica) a China não é incólume às pressões de estabilização do sistema internacional, às pressões para que alinhe a sua actuação internacional com aquilo que os actores prevaletentes do sistema tipificam como o comportamento correcto (o *responsible shareholder* do sistema internacional). Começemos pela forma como a China tem transposto estas preocupações para a ordem jurídica interna e para as suas declarações de política externa.

A Constituição da República Popular da China de 1982 afirma no seu preâmbulo que os “sucessos da China na revolução e na construção (interna) são inseparáveis do apoio dos outros povos”, porque o destino do país está “intimamente ligado ao futuro do mundo”. A China defende “uma política externa *independente* e adere aos cinco princípios da coexistência pacífica”³⁸⁵. Diz a Constituição que a China “opõe-se consistentemente ao imperialismo, hegemonismo e colonialismo e se esforça por reforçar a unidade com os povos do mundo, apoia as nações oprimidas e os países em desenvolvimento na sua luta para conquistar e preservar a independência nacional” e luta “para preservar a paz mundial e promover a causa do progresso humano”³⁸⁶.

Esta política “independente” insinuada no texto constitucional encontra estruturação no documento de política “Uma Política Externa Independente para a Paz ou Política dos Sete Pontos”, aprovada já no magistério de Jiang Zemin como Presidente da China³⁸⁷. Como poderemos classificar este documento? Trata-se de um ponto de partida da anterior postura defensiva recomendada por Deng, posta de lado por Jiang Zemin em benefício de uma diplomacia de Grande Poder (*daguo waijiao*) destinada a diversificar as relações externas do país, a estabelecer acordos de parceria estratégica com grandes países (Estados Unidos, Japão, Rússia, Índia e Brasil), grupos de países

³⁸⁵ Princípios do respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, da não agressão, da não interferência nos assuntos internos de outros países, da igualdade e benefício mútuo e da coexistência pacífica no desenvolvimento de relações económicas e culturais com os outros países. Cf. *Constitution of the People's Republic of China*, op. cit., pág. 6. Tradução livre do autor da dissertação.

³⁸⁶ Ibid., pág. 7.

³⁸⁷ Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, “China’s Independent Foreign Policy of Peace”, 19 de Setembro de 2003, Pequim, in <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24881.htm>

(União Europeia) e a ASEAN, intensificando finalmente a pressão sobre Taiwan para a reunificação. Tal estratégia encontrou ambiente favorável no imparável crescimento económico do país ao longo das décadas de 1990 e 2000, no regresso de Hong Kong e Macau à Mãe-Pátria, na modernização do Exército Popular de Libertação e numa relação favorável com a administração democrata no magistério de Bill Clinton³⁸⁸.

Neste documento afirma-se que a China “prossegue tenazmente uma política independente de paz”, apostada “na defesa da independência, da soberania nacional e da integridade territorial, criando um ambiente internacional favorável à reforma e abrindo ao mundo exterior, garantindo a paz e promovendo o desenvolvimento global”. Essa independência expressa-se no facto de “em assuntos internacionais (a China) determinar a sua posição e políticas de acordo com os interesses fundamentais do seu povo e de outros povos e tomando decisões de acordo com o respectivo mérito. Nunca se baixará a qualquer grande poder e grupo de países”³⁸⁹.

A *Política Independente da China* afirma uma visão de *multilateralismo* que se opõe “ao hegemonismo e luta pela salvaguarda da paz mundial”, dispondo que “todos os países são membros iguais da comunidade internacional sejam eles grandes ou pequenos, fortes ou fracos, ricos ou pobres” e “todos os países devem resolver as suas disputas através de consultas pacíficas em vez de usarem da força ou da ameaça da força”. Nesse sentido “nenhum país deve interferir nos assuntos internos de outro e seja qual for o pretexto invadir ou subverter outros países”. A política afirma ainda que a China “promove o estabelecimento de uma ordem internacional (política e económica) justa e racional” baseada nos “Cinco Princípios de Coexistência Pacífica” acima referidos³⁹⁰. Diz também (a Política Independente) que a China desenvolve “relações de amizade e cooperação com todos os países, promove boas relações com países vizinhos e em vias de desenvolvimento e prossegue uma política de abertura pluridimensional, fazendo-o com todos os países do mundo, na base da igualdade e do benefício mútuo”. O documento garante que Pequim desempenhará um papel activo nas “actividades multilaterais diplomáticas sendo uma força determinada na manutenção da paz e da estabilidade”³⁹¹. (grifos nossos)

A linha de orientação deste documento de política foi vertida em várias declarações políticas e diplomáticas da República Popular da China a partir de 2004. Exemplificam-no a Declaração Conjunta da China e da ASEAN sobre cooperação em áreas não tradicionais de segurança onde se diz que “a cooperação deve ser conduzida na base dos 5 Princípios de Coexistência Pacífica e outras

³⁸⁸ Cabestan, Jean-Pierre, “Introduction. China’s New Diplomacy: old wine in a new bottle?”, in Breslin, *Handbook...*, *op. cit.*, pág. 1.

³⁸⁹ *China’s Independent Foreign Policy*, *ibidem.* .

³⁹⁰ *Ibidem.*

³⁹¹ *Ibidem.*

regras universais do Direito Internacional, que se encontram vertidos na Carta das Nações Unidas e no Tratado de Amizade e Cooperação do Sudeste Asiático e com o respeito dos sistemas legais dos países”³⁹². A mesma ideia consubstancia-se na Declaração de Princípios das Relações e Cooperação Global entre a China e a República da Índia onde se diz que “as duas partes se comprometem em desenvolver a sua antiga parceria construtiva e de cooperação na base dos 5 Princípios de Coexistência Pacífica, do respeito mútuo e da compreensão quanto aos anseios de cada parte e em situação de igualdade”³⁹³.

Que tipo de “multilateralismo” será este quando comparado com designação idêntica da parte da Europa?³⁹⁴. Messner afirma que “a UE é presentemente o actor mais importante da vida internacional o qual está a pressionar, de forma clara, por uma concepção de ordem internacional multilateral”³⁹⁵. Bersick regista que diversamente de outros processos de cooperação inter-regional, em que a União Europeia está empenhada, o processo ASEM (Cimeira Ásia-Europa) tem desenvolvido uma aproximação extensiva baseada nos princípios do multilateralismo e regionalismo. Durante os dez anos da relação bilateral a cooperação entre os participantes tem sido mais intensa do que seria expectável “sendo o multilateralismo o princípio organizativo de todo o sistema internacional através do inter-regionalismo”³⁹⁶. Godement considera que a nova predilecção da China pelo multilateralismo “é na prática sinónimo da não intervenção em assuntos dos outros Estados, inclusive por organizações multilaterais e acções aprovadas internacionalmente”³⁹⁷. Na perspectiva deste autor (Godement) o multilateralismo “aplicava-se no passado aos problemas dos direitos humanos e da mudança de regime” mas hoje, dadas as situações do Irão e da Coreia do

³⁹² Missão Permanente da RPC junto do Gabinete das Nações Unidas e outras Organizações Internacionais em Genebra, “Declaração Conjunta da China e da ASEAN sobre cooperação em áreas não tradicionais de segurança”, 19.04.2004, in <http://www.china-un.ch/eng/ljzg/zgwjzc/t85876.htm>

³⁹³ Ministério dos Negócios Estrangeiros da RPC, “Declaração de Princípios das Relações e da Cooperação Global entre a China e a República da Índia”, 25.06.2003, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/2649/t22852.htm>.

³⁹⁴ Na Declaração Final do Conselho Europeu de Bruxelas, de 11-12 de Dezembro de 2006, diz-se que “a UE e a China têm compromissos e responsabilidades internacionais importantes, e devem trabalhar arduamente para as concretizar no interesse de uma segurança internacional mais ampla, da estabilidade e reforço de um sistema multilateral justo e fundado no direito, com as Nações Unidas como seu centro”. Comunicado de Imprensa nº 16291/06, Conselho de Relações Externas, Bruxelas, 11-12 Dezembro de 2006, in <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>. Na Estratégia de Segurança Europeia aprovada pelo Conselho Europeu de Bruxelas em 12 de Dezembro de 2003 diz-se que “num mundo de ameaças, mercados e meios de comunicação globais, a nossa segurança e a nossa prosperidade dependem cada vez mais de um sistema multilateral efectivo. É nosso objectivo desenvolver uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas”.

³⁹⁵ Messner, Dirk, (2007). The European Union: Protagonist in a Multilateral World Order or Peripheral Power in the “Asia-Pacific” Century?. *International Politics and Society I*, in <http://www.fes.de/internationalepolitik>

³⁹⁶ Bersick, Sebastian. (2006, 22-23 de Março). The EU’s Approach to East Asia: Strategic and Systemic Implications for the new EU Member States. Comunicação à conferência “Asian Economic Development and the European Union: Viewpoint of the New EU Member Countries” in www.eias.org/research/2006/Vil_final.pdf

³⁹⁷ Godement, François. (2006, Dezembro). China’s Rise at the Gates of the West. In Zaborowski, Marcin (Ed.), Facing China’s Rise: Guidelines for an EU Strategy, *Chaillot Paper*, 94, Institute of Security Studies, pág. 59.

Norte, liga-se “à relutância da China no uso da força e até apoiar resoluções que determinem a aplicação de sanções”.

A resposta está associada à forma como os líderes chineses analisam o mundo, na era pós-Guerra-fria e respondem à questão se a posição hegemónica dos Estados Unidos, como superpotência, é consistente e duradoura ou se o mundo se dirige para qualquer tipo de multipolarismo³⁹⁸. Recorde-se que em 1990 Deng afirmou que a velha estrutura internacional estava a sofrer alterações mas “ainda não surgira uma nova orientação do sistema internacional, podendo o modelo multipolar ser tripolar, quadripolar ou pentapolar, sendo a China um dos pólos e a União Soviética um outro, muito enfraquecido”³⁹⁹. Os líderes da China, após o seu falecimento, procuraram passar para o discurso internacional um modelo de multipolaridade para opor à visão norte-americana de um mundo unipolar centrado na hegemonia “benigna” dos Estados Unidos e no auto-proclamado “bom samaritanismo” internacional⁴⁰⁰. Os responsáveis da política externa chinesa repetiriam até à exaustão a reivindicação de uma comunidade soberana de Estados-nação respeitadora do princípio da não interferência, ao mesmo tempo que se aplicaram em assegurar a manutenção de uma ambiente internacional favorável, evitando confrontos com os Estados Unidos e outros poderes ocidentais. A elite dirigente chinesa havia percebido que a implosão da União Soviética (e do comunismo europeu) se devera em grande parte à estratégia de confronto com os Estados Unidos por uma posição de superpotência, o que havia exaurido todas as suas capacidades económicas e militares⁴⁰¹. Isto explica porque pouco a pouco prevaleceu uma estratégia de relacionamento externo mais pragmática, efectiva e mecanizada reagindo e absorvendo os impactos vindos do mundo exterior. Isso corresponde à profissionalização, em termos similares ao Ocidente, de um sistema de porta-vozes e de conferências periódicas com a imprensa internacional sediada em Pequim.

Referimos atrás que o multipolarismo teve um papel importante no discurso comunicacional chinês. Ele surge (reflexo da visão de Deng do mundo do seu tempo) também como muleta discursiva de política externa a partir da visita do Presidente Jiang Zemin a Moscovo em 1997, para

³⁹⁸ Huan Xiang, o assessor de segurança nacional de Deng, lançou o debate da multipolaridade em 1986 identificando a fragilidade das superpotências (em termos militares) e que o triângulo estratégico China- Estados Unidos-União Soviética seria a base de um multipolarismo em génese. Cf. He, Kai, “Neoclassical Realism and China’s Foreign Policy”, comunicação apresentada na reunião anual da International Studies Association, Town & Country Resort and Convention Centre, San Diego, California, Estados Unidos, 22 de Março de 2006, disponível via http://www.allacademic.com/meta/p99226_index.html.

³⁹⁹ Deng Xiao-Ping, “The International Situation and Economic Problems,” *The Selected Works of Deng Xiao-Ping*, vol. 3 (online version), <http://english.peopledaily.com.cn/dengxp/vol3/text/d1130.html>.

⁴⁰⁰ Little, Richard, Smith, Michael. (2006, 3ª edição). *Perspectives on World Politics*. Londres e Nova Iorque: Routledge, pp. 365-7; Blum, Samantha. (2003). China views of US Hegemony, *Journal of Contemporary China*, 12, 35, 239–264.

⁴⁰¹ Suisheng Zhao, *Chinese..... op. cit.*, pág. 5.

caracterizar a relação entre os dois países. Daí seria aplicada à análise que Pequim faz da ordem internacional, como um cenário de chegada de um mundo multipolarizado e em que a autoridade das Nações Unidas sai reforçada⁴⁰². O conceito (multipolarismo) tem pouco eco do lado europeu, sendo preferido o termo “*multilateralismo*” nos documentos oficiais de Bruxelas, a que não será estranho o facto do próprio processo de unificação europeu não estar ainda completo, sendo a União afinal uma união de Estados soberanos que guardam com especial rigor partes essenciais dos poderes encrostados na noção jurídica de soberania⁴⁰³. O Ministério dos Negócios Estrangeiros da China dizia por exemplo que “a multipolaridade ajuda a enfraquecer e conter o hegemonismo e a política de poder, servindo para trazer uma ordem internacional justa e equitativa que contribua para a paz mundial e o desenvolvimento”⁴⁰⁴ mas não há correntemente nos documentos oficiais chineses uma clara ligação entre a promoção de um multipolarismo activo e a diminuição da posição dos Estados Unidos, como potência hegemónica, embora muitos observadores sejam peremptórios em associar uma coisa à outra⁴⁰⁵. Num sentido mais abrangente, o multilateralismo refere-se às obrigações contidas na Carta das Nações Unidas, nos dispositivos dos vários tratados internacionais e no direito internacional público, os quais se baseiam como se sabe numa comunidade de países iguais e soberanos⁴⁰⁶. As Nações Unidas são olhadas como o centro do multilateralismo ou do conjunto das relações multilaterais, no sentido que o processo decisório internacional é feito de contributos vários e ninguém tem a última e derradeira palavra⁴⁰⁷.

⁴⁰² Li Cheong. (2007). Limited Defensive Strategic Partnership: Sino-Russian rapprochement and the driving forces, *Journal of Contemporary China*, 16, 52, pág. 483 e Yong Deng (2007, Agosto-Outubro). China's Strategic Partnerships with Russia, the European Union and India, *Journal of Strategic Studies*, 30, 4-5, pág. 882.

⁴⁰³ Normalmente usado pelo lado europeu em vocábulos qualificativos: “esforços multilaterais”, “estratégias multilaterais”, “diálogos multilaterais”, “sistema comercial multilateral”, “*fora* multilaterais”, “regras multilaterais”, “um multilateralismo forte”. Cf. as Comunicações da Comissão Europeia sobre a China, COM (2001) 265 *final*, COM (2003) 533 *final* e COM (2006) 631 *final* in <http://ec.europa>.

⁴⁰⁴ Declaração do Ministério dos Negócios Estrangeiros da RPC, Pequim, já não disponível na Internet mas citada por Jing Men. (2008, Junho). In EU-China Relations: Problems and Promise, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 8, 13, in <http://www6.miami.edu/eucenter/publications/MenEUchinaLong08edi.pdf>, pág. 4.

⁴⁰⁵ Alguns observadores chineses insistem que os Estados Unidos “sofrem de falhanços diplomáticos, tensões políticas e guerras comerciais com outros grandes poderes e que no fim os Estados Unidos perderão”. Yang Jiemian. (1998). China-US strategic partnership against the background of multipolarization, *International Review*, 1, artigo escrito em mandarim citado por Wang Jisi, “Multipolarity versus hegemonism...”, *op. cit.*

⁴⁰⁶ Do ponto de vista teórico o desacordo quanto à admissibilidade do multilateralismo na sociedade internacional persiste. Os realistas consideram que a sociedade internacional é manifestamente anárquica e a competição entre os Estados não elimina a luta pelo poder; os liberais institucionalistas defendem que a cooperação, especialmente em organizações multilaterais internacionais, marca o comportamento dos Estados soberanos em termos que influencia a própria anarquia do sistema internacional. Van Oudenaren chama a isto um “multilateralismo disfuncional”, isto é, formas de cooperação e organização internacional que afectam os cálculos dos Estados no seu processo de tomada de decisão que são no mínimo deficientes e no pior contraproducentes da perspectiva da ordem internacional. Cf. Van Oudenaren, John. (2003, Fevereiro-Março). What is Multilateral, *Policy Review*, in <http://www.hoover.org/publications/policyreview/3449941.html>

⁴⁰⁷ Noutro sentido (complementar) o multilateralismo designa a forma de negociação em instâncias internacionais como a Organização Mundial de Comércio, podendo afirmar-se que os países ocidentais estiveram interessados em

Assim sendo, é possível detectar uma linha de continuidade no pensamento dos líderes reformistas chineses, nesta matéria, que aponta para um multilateralismo inorgânico ou flexível, no sentido de que os problemas do mundo não podem ser resolvidos com os esforços de uma grande potência por si só, mas apenas pela acção conjunta de todas. Jiang Zemin, no seu relatório ao 15º Congresso do Partido Comunista Chinês (1997), reafirmara a ideia de um mundo em mudança com “as relações entre os grandes poderes a sofrerem ajustamentos profundos e significativos (...) as organizações internacionais e intercontinentais mais activas e a situação dos países em vias de desenvolvimento a consolidar-se”⁴⁰⁸. Por isso, segundo Zemin, “o desenvolvimento da tendência para a multipolaridade contribui para a paz mundial, a estabilidade e a prosperidade” tornando-se sinal prevaiente dos tempos “o desejo de paz, a procura de cooperação e a promoção do desenvolvimento”, sendo possível “por um longo período evitar uma nova guerra mundial e assegurar um ambiente internacional favorável, pacífico e manter boas relações com os países vizinhos”. Não obstante os sinais positivos, o Presidente da China assinalou que “a mentalidade da Guerra-fria continua a existir e o hegemonismo e a política de poder continuam a ser as maiores ameaças à paz e estabilidade internacional, pelo que a expansão dos blocos militares e o reforço das alianças militares não é conducente a defender a paz e a segurança”. Por outro lado, segundo Jiang, “o fosso entre os países ricos e pobres continua a aumentar” e os conflitos locais derivados de “tensões étnicas, religiosas ou territoriais continuam a fazer-se sentir de tempos a tempos”, estando o mundo longe de estar tranquilo⁴⁰⁹.

No 16º Congresso do PCC, cinco anos depois, Jiang Zemin repisou a nota da capacidade chinesa em se adaptar a uma conjuntura em rápida mutação afirmando que “a China correspondeu com confiança a uma série de inesperados acontecimentos internacionais, defendendo a soberania e segurança do país e ultrapassando as dificuldades e riscos decorrentes das áreas económica e política”⁴¹⁰. Daqui retira-se que Jiang Zemin herdou de Deng a visão de um mundo multipolar emergente, em sequência de um alegado declínio dos Estados Unidos como superpotência, afirmando a China como um pólo desse mundo mas dependendo para isso da capacidade interna de preservar o crescimento económico⁴¹¹.

Detenhamo-nos no aspecto do “hegemonismo”, um termo presente nas primeiras cimeiras

arrastar a China para o multilateralismo comercial que fundaram Wei Ling. (2002), China's WTO Negotiations Process and its Implications, *Journal of Contemporary China*, 11, 33, 683-719.

⁴⁰⁸ Jiang Zemin, “Relatório ao 15º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês”, 12 de Setembro de 1997, in www.fas.org/news/china/1997/970912-prc.htm

⁴⁰⁹ Jiang Zemin, *op. cit.*

⁴¹⁰ *China Daily*, “16th CPC Party Congress Opens in Beijing”, 8 de Novembro 2002, in <http://english.people.com.cn>

⁴¹¹ Cf. sobre o tema Christopher Layne. (1993, Primavera). The Unipolar Illusion: Why New Great Powers will Rise”, *International Security*, 17, 4, 5-51.

entre a União Europeia e a China, um termo que funcionou como um slogan, um ponto de ancoragem discursiva, para mostrar uma superioridade ética da China em relação aos seus competidores mais directos⁴¹². Pretende-se com ele dizer que há países que procuram uma hegemonia (ou um domínio) ilegítima na vida internacional procurando submeter os outros à sua vontade. O termo é recorrente em relações internacionais como vimos da sinopse de Robert Gilpin e do seu pensamento mas na linguagem política chinesa o termo tem uma conotação depreciativa que não tem no Ocidente. Mearsheimer diz que “hegemónico” é o Estado que é tão poderoso que domina todos os outros Estados do sistema, já que nenhum outro tem o poder militar de o confrontar, directamente, numa luta definitiva⁴¹³. Goldstein explica que hegemónico é o Estado que tem maior poderio militar, económico e político⁴¹⁴. Gilpin argumenta que hegemónico é o Estado que controla ou domina os outros Estados mais fracos do sistema⁴¹⁵. Keohane & Nye dizem que o Estado hegemónico é aquele que é suficientemente forte para determinar as regras do sistema global, de as modificar, ou de impedir que outros avancem com as suas próprias regras para o sistema⁴¹⁶. Shambaugh anota que os analistas chineses acusam os Estados Unidos de perseguirem uma hegemonia global e que esta crítica é partilhada pela França e por vários outros actores. Desde que a administração Bush iniciou funções, acrescenta Shambaugh, um número cada vez maior de europeus, russos, asiáticos e mesmo alguns americanos começaram a reconhecer um perigoso e novo unilateralismo na política externa norte-americana⁴¹⁷.

No fraseado retórico da política externa chinesa é impreciso se a acusação (de hegemonismo) se dirige a um país em particular, já que a política externa de Mao diabolizou ao mesmo tempo os Estados Unidos e a União Soviética. Alguns consideram que a acusação não é dirigida a um país em particular mas a “uma certa política” ou comportamento negativo, pelo que seja qual for o país que a pratique, a China opor-se-lhe-á⁴¹⁸. Dá-se como exemplo o facto de quando o Vietname invadiu o Camboja no fim dos anos 1970, a China ter acusado aquele país de “hegemonismo” na Ásia do Sul⁴¹⁹. Outros consideram o tema obsessivo nos padrões da política externa chinesa (e do seu

⁴¹² Cf. “China’s Independent Foreign Policy of Peace” in <http://www.china.org.cn/english/en-sz2005/dwgx/dwgx.htm>,

⁴¹³ Mearsheimer, John. (2001). *Tragedy of Great Powers*. Nova Iorque: WW Norton Cia, pág. 4.

⁴¹⁴ Goldstein, Joshua S. (2005). *International Relations*. Londres: Pearson-Longman, pág. 107.

⁴¹⁵ Gilpin, Robert. (1981). *War & Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pág. 116.

⁴¹⁶ Keohane, Robert O., Nye Jr, Joseph. (1977). *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Nova Iorque: Little, Brown e Cia, pág. 44.

⁴¹⁷ Shambaugh, David. (2001, Outono). China or America: Which is the Revisionist Power, *Survival*, 43, 3, 25-30.

⁴¹⁸ Gao Jindian. (1992). A study of Deng Xiao-Ping’s International Strategic Thinking. Pequim: National University Press, publicado em mandarim e citado por Wang Jisi, “Multipolarity versus Hegemonism..”, *op. cit.*

⁴¹⁹ Ou quando em Maio de 1998 a Índia procedeu a um teste nuclear, o Ministério dos Negócios Estrangeiros chinês afirmou que este país “procurava a hegemonia na Ásia do Sul”. Cf. “Statement on China’s reaction to India’s nuclear tests”, Embaixada da Índia, Washington, 16 de Maio de 1998, in

apparatus) mas sem conteúdo concreto em termos de ameaça ou risco de segurança o que é possível identificar a um certo sentido de orfandade identitária no palco internacional⁴²⁰. Cá encontramos outra vez a dimensão moral na concepção da política chinesa, no sentido de que a participação (da China) na política internacional é o resultado da necessidade cognitiva dos líderes actuarem de uma forma moralmente responsável em frente ao auditório nacional⁴²¹. O que coloca uma tensão por vezes desproporcionada entre o papel que têm de desempenhar como figuras morais (destinadas a gerar mecanismos de imitação e seguidismo) e o acidentado da vida internacional⁴²².

No léxico chinês nas décadas de 70 e 80, o *hegemonismo* significou o comportamento de Estados poderosos que, do ponto de vista militar, procuraram dominar uma região ou o mundo. Com a implosão da União Soviética, o termo passou a referir-se aos Estados Unidos (e ao bloco que estes lideram) e à sua tentativa de “ocidentalizarem ou dividirem a China”, minarem a legitimidade do Partido Comunista, ou de separarem Taiwan da China⁴²³. Mais recentemente, o vocábulo é usado com um sentido menos assertivo e correlaciona-se com dois pontos essenciais do discurso exterior da China: por um lado, “a não interferência nos assuntos internos”, princípio ligado ao tema multilateral do respeito por outros sistemas políticos e sociais⁴²⁴; por outro, com a questão da reforma da ordem internacional e a criação de uma nova ordem internacional mais justa e equitativa. É curioso como na estratégia comunicacional da Quarta Geração de líderes (Hu Jintao, Wen Jiabao e Wu Bangguo) o conceito de “democracia” aparece ligado à situação internacional para referenciar uma ordem em que todos os países, independentemente da sua força ou dimensão, são tratados como “iguais”⁴²⁵. A China aparece como uma espécie de porta-voz do Terceiro Mundo⁴²⁶, o que pressupõe uma postura mais ambiciosa, mais interventiva, longe do defensismo táctico imposto por Deng Xiao Ping⁴²⁷.

Vimos assim que a definição da estratégia de relacionamento da China com as Grandes Potências e os seus vizinhos passou não propriamente pelo agitar de conflitos ou de tensões, pela criação de balanças de poder em contraponto ao país dominante mas pela reformulação da identidade

<http://www.indianembassy.org/prdetail1433/statement-on-china's-reaction-to-india's-nuclear-tests>. O original da reacção chinesa já não está disponível na Internet.

⁴²⁰ Shih, *China's...*, *op. cit.*, pp. 87-8

⁴²¹ Ibid, pp. 2-4.

⁴²² Evidente na recriminação norte-americana pelas responsabilidades morais no “bombardeamento” à embaixada chinesa em Belgrado em 1999, ou durante a queda na ilha de Hainão em Abril de 2001 do EP3, um avião norte-americano de reconhecimento, abatido por um caça chinês.

⁴²³ Kai He, “Neoclassical Realism and China's Foreign Policy”, *op. cit.*

⁴²⁴ Deng Xiao-Ping falava no já citado discurso nas Nações Unidas que “os assuntos de cada país devem ser geridos pelo seu próprio povo” e “a população dos países em vias de desenvolvimento têm o direito de escolher e decidir do seu sistema social e económico”. Cf. Deng Xiao-Ping, “Discurso pelo chefe de delegação...”, *op. cit.*

⁴²⁵ Cf. Wen Jiabao, “Discurso no Encontro de Alto Nível das Nações Unidas sobre as Metas do Milénio”, 26 de Setembro de 2008, in <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90883/6507164.html>

⁴²⁶ Embora a China se recuse a assumi-lo.

⁴²⁷ Qing Cao. (2007, Outubro). Confucian Vision of a New World Order?: Culturalist Discourse, Foreign Policy and the Press in Contemporary China, *International Communication Gazette*, 69, 5, 431-450.

da China no sistema internacional, pela passagem de ideias associadas à conformidade do país com as regras dominantes, através de sinaléticas como “paz”, “estabilidade”, “segurança regional”, “harmonia”, “cooperação”, “diálogo” ou “parceria”. Em relações internacionais as palavras têm no discurso comunicacional entre actores um enorme papel e é por isso que estes se aplicam em conceber ideias simples e passá-las ao discurso comum, compelindo os seus interlocutores a introduzi-las no seu próprio discurso. Este exercício é uma condição *sine qua non* para a eleição de valores comuns, de ideias universalizadas que facilitam os consensos e a aproximação de posições⁴²⁸. Os actores não são bonecos da estrutura do sistema mas podem na realidade surgir com novas ideias e mudar as estruturas sociais prevaletentes. A China fez um uso muito inteligente desta estratégia identitária, transmutando-se num actor que passou a ser olhado pelo conjunto da comunidade internacional com simpatia, consideração e crescente respeito.

Quando Hu Jintao⁴²⁹ tomou o leme do Partido em 2002, isso reflectiu-se de uma forma notória na transição de uma postura de identidade nacional mais “nacionalista” para uma abordagem mais sintonizada com o tradicional confucionismo humanista, donde provém a herança cultural milenar chinesa⁴³⁰. A abordagem centra-se no conceito de *he*, significando paz, harmonia e união, ampliado à orientação da política externa para facilitar a projecção de valores chineses tradicionais para um ambiente contemporâneo e cosmopolita. Internamente, o duo Hu-Wen construiu a base da sua legitimidade política no *minben*, isto é, o povo como base das preocupações da elite e na construção de uma *hexie shehui* (uma sociedade harmónica) onde as tensões sociais e grupais são minoradas pelo diálogo⁴³¹. No plano externo, essa reformulação teve projecção numa postura acomodatória de natureza cultural municiada por uma retórica de “harmonioso mas diferente” e “paz como último objectivo”, por forma a projectar uma imagem da China como potência emergente mas “pacífica”, em antítese aos que aludem a uma “ameaça chinesa” em marcha⁴³². Como se afirma acima, a estratégia chinesa no início da década de 2000 era de desmontar o síndrome da ameaça chinesa, refazendo o discurso para o exterior e utilizando métodos diplomáticos destinados a desarmar esses “medos”, melhorando a eficácia da política externa.

⁴²⁸ Cf. o que diz Henry Nau sobre a perspectiva identitária na análise das relações internacionais in Nau, Henry, *Perspectives...*, *op. cit.*, pp. 8-9, 48-9.

⁴²⁹ Hu Jintao sucede a Jiang Zemin como secretário-geral do PCC no XVI Congresso do PCC em Novembro de 2002, mas continua como presidente da Comissão Político-Militar do Poliburo até Setembro de 2004. Cf. BBC, Hu Jintao Profile in <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/2404129.stm>

⁴³⁰ Cf. Qing Cao, *op. cit.*. É o que William Callaham designa por “nativismo”, isto é, a ideia de um Estado-nação territorial (*zhongguo*) que olha para dentro e prossegue um soberanismo defensivo. Callaham, William. (2005, Maio). Nationalism, Civilization and Transnational Relations: the discourse of Greater China, *Journal of Contemporary China*, 14, 43, 269–289.

⁴³¹ Qing Cao, *ibid*, pág. 435.

⁴³² Cf. o que referimos na secção 1.3 desta dissertação sobre a *China threat school* europeia, formada por autores como Jonathan Holslag, Andrew Cottey, Christopher Griffin, Krzysztof Rybinski ou William Callaham.

Esta reformulação tem sido identificada por alguns autores como uma “estratégia de charme” que parte da definição por académicos e responsáveis políticos do conceito de emergência pacífica (peaceful rise) ou *heping jueqi*⁴³³. O termo terá sido usado pela primeira vez por Zheng Bijian, um assessor senior do Presidente Hu, tornando-se elemento integrante do discurso dos líderes ou nos estudos académicos sobre o desenvolvimento futuro da China, embora algumas vozes internas entendessem a expressão ameaçadora pela inclusão de “rise”, preferindo-lhe “desenvolvimento pacífico”. O slogan quer dizer que ao contrário de outros poderes emergentes que provocaram ondas de choque na sua ascensão, a China não ameaçará qualquer nação ou nas palavras de Wen Jiabao “a ascensão da China não se fará à custa de qualquer nação, não se meterá no caminho de outro país, nem porá qualquer ameaça a qualquer um”⁴³⁴. A razoabilidade do argumento parece dever ceder passagem a razões mais profundas que se prendem com a avaliação das próprias forças internas, isto é, a percepção que o “hard power” da China é ainda fraco e que Pequim “compra tempo” se conseguir convencer os seus vizinhos regionais que a sua subida na escala do valor não se traduzirá numa ameaça⁴³⁵. Nesse jogo de charme pode-se considerar a oferta de assistência a vários países asiáticos na sequência da crise financeira internacional. A partir de 2001, tirando partido da mundialização e interdependência económica e financeira, o governo chinês aparece não mais como um opositor ou um abstencionista perpétuo nas decisões mais polémicas da comunidade internacional mas como uma força de propostas razoáveis, avançando sobretudo com soluções ganhadores (win-win ou *shuangying*) ou benéficas para todos (*duoying*). Nessa perspectiva o governo chinês intervém a privilegiar soluções multilaterais de negociação, em particular no domínio de segurança (Coreia do Norte, Organização de Cooperação de Xangai, ONU, Iraque) apelando a uma “democratização das relações internacionais”⁴³⁶.

No relatório apresentado por Hu Jintao no 17º Congresso do Partido Comunista Chinês, em 2007, é evidente a preocupação harmonizadora e pacificadora através da utilização de uma linguagem rebuscada, com evidentes conotações confucianas, onde se afirma por exemplo que “libertar o pensamento é um instrumento mágico para desenvolver o socialismo de características chinesas, reformar e abrir ao exterior e o desenvolvimento científico e a harmonia social constituem condições indispensáveis para o prosseguir”⁴³⁷. Neste relatório, Hu Jintao liga essa preocupação de

⁴³³ Kurlantzick, Joshua. (2007). *Charm Offensive. How China's Soft Power is Transforming the World?*. New Haven e Londres: Yale University Press, pp. 37-43.

⁴³⁴ Idem, pág. 38.

⁴³⁵ Ibidem.

⁴³⁶ Cabestan, *La Politique Internationale...*, op. cit, pp. 62-4.

⁴³⁷ Hu Jintao, “Report to the 17th CCP Congress: Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive for new Victories in Building a Moderality Prosperous Society in all respects”, 15 de Outubro de 2007, in <http://dfl.fjzs.edu.cn/bencandy-htm-fid-23-id-101-page-1.htm>

harmonia e diversidade (*he'er bu tong*) à situação da conjuntura internacional em profundas e dramáticas mudanças e à necessidade da China se adaptar a elas e tirar partido:

O mundo hoje passa por extensas e profundas mudanças e a China tem passado por uma alargada e profunda transformação. Isso traz oportunidades e desafios sem precedentes, com as primeiras a ultrapassar as segundas (...) o progresso em direcção a um mundo multipolar é irreversível, a globalização económica tem-se desenvolvido com profundidade e a revolução científica e tecnológica está a ganhar preponderância. A cooperação global e regional está cada vez mais presente e os países são crescentemente interdependentes. A balança de poderes internacional está a mudar em direcção à manutenção da paz mundial e a situação internacional global é estável⁴³⁸.

Se se confrontar esta declaração com a produzida cinco anos antes parece haver uma contradição relativamente ao diagnóstico que se faz quanto à situação internacional, mas essa falha aparente tem um sentido proclamatório: embora a China reconheça que a situação internacional está longe de estar tranquila tem (em 2007) os instrumentos e a vontade de ajudar a preservar a estabilidade internacional através de uma acção proactiva.

De uma forma muito detalhada, Hu Jintao estrutura a política externa da China, em duas páginas densas do seu relatório, adiantando sete ideias directrizes que marcarão a política externa chinesa nos anos subsequentes:

1º *Mundo harmonioso* - “os povos do mundo devem dar as mãos e avançar para um mundo harmonioso de paz duradoura e prosperidade comum”;

2º *Sociedade internacional com Nações Unidas e direito internacional como centro* - “os países devem defender os objectivos e princípios das Nações Unidas, preservar o direito internacional e promover a democracia, a harmonia, a colaboração e soluções vencedoras nas relações internacionais”;

3º *Respeito e equidade relacional* - “do ponto de vista político, os países devem respeitar-se uns aos outros, conduzir consultas numa base de igualdade num objectivo comum de promover a democracia nas relações internacionais”;

4º *Cooperar e trabalhar em conjunto* - “do ponto de vista económico, devem cooperar uns com os outros, apoiar-se nas capacidades uns dos outros, e trabalhar em conjunto para avançar a globalização económica em direcção a um desenvolvimento equilibrado, partilhar benefícios e progressos mutuamente vantajosos”;

5º *Aprender uns com os outros e respeitar a diversidade* - “culturalmente, devem aprender uns com os outros no espírito de lograr um terreno comum enquanto ultrapassam as diferenças, respeitam a diversidade do mundo e fazem esforços conjuntos para fazer progredir a civilização humana”;

6º *Confiar, reforçar a cooperação e lutar pela paz e estabilidade* - “do ponto de vista da segurança devem confiar uns nos outros, reforçar a cooperação, resolver as disputas internacionais por meios pacíficos em vez da guerra e trabalhar em conjunto para salvaguardar a paz e a estabilidade”;

7º *Ajudar-se nas questões do ambiente* - “nas questões ambientais, devem ajudar-se uns aos outros. Nos esforços de preservação do nosso planeta, a morada única da raça humana”⁴³⁹.
(grifos nossos)

Difícilmente se poderia encontrar um elenco tão consensual de “grandes princípios” passíveis

⁴³⁸ Hu Jintao, “Report to the 17th CCP Congress...”, *op. cit.* Tradução livre do autor da dissertação

⁴³⁹ *Ibidem*.

de serem subscritos por qualquer líder europeu ou ocidental. Assumindo-se como uma nação estruturalmente pacífica⁴⁴⁰ a China afirma querer contribuir para o desenvolvimento regional e global através do seu próprio processo de desenvolvimento, acomodando-se aos interesses dos outros países, especialmente dos países em vias de desenvolvimento. A China quer-se um “parceiro activo em questões multilaterais, assume a suas obrigações internacionais, desempenha um papel constructivo e trabalha activamente para tornar a ordem internacional mais justa e equitativa”. A China, conclui Hu Jintao, “não pode desenvolver-se em isolamento do resto do mundo, nem o mundo pode usufruir de prosperidade e estabilidade sem a China”⁴⁴¹.

A observação que este elenco de considerações e adjectivações gera é quanto há de verdadeiro e sincero nestas palavras e quanto há de retórica proclamatória e propaganda? É difícil testá-lo e até ao momento em que escrevemos esta dissertação, não há contradições notórias entre os princípios declarados e o comportamento revelado. O registo internacional da China é impressionante: em 1998 tinha cinquenta pessoas envolvidas em Operações da Paz das Nações Unidas, neste momento tem mil pessoas participantes nestas operações; é o décimo sétimo contribuinte líquido para essas mesmas Operações de Paz, tendo mais pessoas envolvidas a nível de peritos, observadores (mesmo militares), diverso pessoal, do que qualquer outro membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas⁴⁴². A China é subscritora das mais relevantes convenções internacionais no domínio da defesa e da segurança⁴⁴³, tem sido um interlocutor válido em conflitos regionais como os da Península Coreana, o armamento nuclear do Irão ou a actuação de regimes párias como o do Sudão. Neste último caso, a sua intervenção tem ficado aquém dos desejos da comunidade internacional. No essencial, tem sido capaz de articular os seus interesses nacionais com o interesse global da comunidade internacional, sem sobressaltos maiores, embora haja sempre quem adivinhe razões para grandes temores⁴⁴⁴. Mearsheimer argumenta que na medida em que o poder da China continue a crescer, “como todos os antigos poderes hegemónicos potenciais estará inclinada em transformar-

⁴⁴⁰ Hu Jintao acentua que a escolha de um caminho de desenvolvimento pacífico foi uma “escolha estratégica do governo e do povo chinês feita à luz do momento presente dos interesses fundamentais (do governo e do povo”. O povo chinês (diz Hu Jintao) é um “povo amante da Paz e a China será sempre uma força determinada na salvaguarda da paz mundial”. *Ibidem*.

⁴⁴¹ *Ibidem*.

⁴⁴² Cf. relato de Gill, Bates in “China-Europe Relations...”, *op.cit.*, in www.csis.org

⁴⁴³ Convenção sobre Armas Químicas, Convenção sobre Armas Biológicas e Tóxicas, Tratado de Interdição de Testes Nucleares [CTBT], Tratado de Não Proliferação Nuclear, Convenção sobre Armas Desumanas e várias outras, *Chinese Outpost*, “China’s Major International Treaties”, in <http://www.chinese-outpost.com/chinapedia/government-and-politics/major-international-treaties.asp>

⁴⁴⁴ Cf. Kaplan, Robert. (2005, Julho). How we would fight China, *The Atlantic*, in <http://www.theatlantic.com>, Kaplan, Robert. (2010, 7 de Maio). *Foreign Affairs*, Q & A with Robert Kaplan on China in <http://www.foreignaffairs.com/discussions/interviews/qa-with-robert-kaplan-on-china?page=show>; Fergusson, Niall. (2003, Setembro-Outubro). Hegemony or Empire, *Foreign Affairs*, 82, 5, 154-161; Pfaff, William. (2001, Janeiro-Fevereiro). The Question of Hegemony, *Foreign Affairs*, 80, 1, 221-232.

se numa verdadeira potência hegemónica”⁴⁴⁵. Estamos no campo da adivinhação, não propriamente da análise racional baseada numa interpretação objectiva e alicerçada em factos.

Do ponto de vista diplomático, a China tem desenvolvido a sua acção externa a dois níveis: a) o que é designado pela *diplomacia multilateral* e que se materializa na adesão a convenções, tratados internacionais e a organizações globais ou regionais⁴⁴⁶; b) na *diplomacia por parcerias*, através da qual tem melhorado as suas relações com Grandes Poderes (*daguo guanxi*) pela elevação das relações bilaterais ao nível das Parcerias⁴⁴⁷. Em 1996, a China e a Rússia acordaram numa Parceria Estratégica de Cooperação; em 2003, a China e a União Europeia estabeleceram uma Parceria semelhante que catalogaram de “Abrangente e Estratégica”; no mesmo ano, a China celebrou uma Parceria idêntica com o Japão; em 2005, a China estabeleceu uma Parceria do Desenvolvimento Estratégico com a República do Kazaquistão; em 2006 estabeleceu um programa de cooperação para o desenvolvimento da Parceria Estratégica anteriormente assinada; em 2009, aprovou com o governo espanhol um programa para o aprofundamento da Parceria Estratégica Global acertada com Madrid⁴⁴⁸. Segundo um comentador, há uma expectativa que estas relações de Parceria com os Grandes Poderes melhorem a capacidade da China equilibrar o poder hegemónico prevalecente dos Estados Unidos, preparando-a para os desafios de um mundo multipolar⁴⁴⁹. Há quem veja, ao invés nelas, um puro exercício de propaganda, sem quaisquer outras consequências⁴⁵⁰; outros analistas adivinham na relação de parceria uma quase-aliança que envolve uma dimensão de cooperação no domínio da segurança, sobretudo quando usado o adjectivo “estratégico”⁴⁵¹.

Uma interpretação mais equidistante é a que extrapola do estabelecimento destas parcerias: por um lado a projecção do “poder suave” (*soft power*) da China no género do que o Japão concretizou

⁴⁴⁵ Mearsheimer, *Tragedy...*, *op. cit.*, pág. 401.

⁴⁴⁶ A China é membro da maior parte das agências especializadas das Nações Unidas e de organizações regionais como o Banco Asiático para o Desenvolvimento, a Associação Económica dos Países da Ásia-Pacífico (APEC); é parceiro para o diálogo da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e membro do Fórum Regional da ASEAN; é membro fundador da Organização de Cooperação de Xangai. Cf. Chinese Outpost, “China’s Membership in International Organizations”, in <http://www.chinese-outpost.com/chinapedia/government-and-politics/membership-in-international-organizations.asp>

⁴⁴⁷ Segundo os autores chineses esta “diplomacia de grandes poderes” procura representar a China não só como um poder emergente mas como um Grande Poder que obtém o respeito e a confiança do mundo através de um comportamento de conformidade com as regras internacionais. Cf. Shih, Chih-Yu. (2005, Outubro). *Breeding a reluctant dragon: can China rise into partnership and away from antagonism?*, *Review of International Studies*, 31, 755–774.

⁴⁴⁸ Para um quadro actualizado das mais de trinta parcerias celebradas pela China desde a década de 90 ver Medeiros, Evan, “China’s International...”, *op. cit.*, pág. 38. dados retirados do site do Ministério dos Negócios Estrangeiros da RPC, in www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/2649.

⁴⁴⁹ He, Kai, “Neoclassical Realism...”, pp. 33-34 e Jiang, Shixue, “The Chinese Foreign Policy...” *op. cit.*

⁴⁵⁰ Calham, William, “Future Imperfect...”, *ibidem*, pág. 781 e Goldstein, Avery. (2001, Dezembro). *Diplomatic Face of China’s Grand Strategy: A Rising Power’s Emerging*, *The China Quarterly*, 168, 848-851.

⁴⁵¹ Cf. Evan Medeiros, *op. cit.*, pág. 37.

ao longo das décadas de 60 e 70, quando os seus produtos começaram a “invadir” os mercados ocidentais e a estabelecer novos hábitos de consumo⁴⁵²; por outro, dado que se tratam de relações bilaterais estreitas, pluridimensionais e de longo prazo, trazem um implícito sentido constructivo (um *work in progress*) que ajuda à reformulação constante da identidade dos actores e da própria China.

A interdependência gerada pelo processo de globalização económica e a sua pujança económica levou a China a reforçar as suas relações diplomáticas com as potências ocidentais e com os seus vizinhos. A RPC tornou-se mais ajustada a essa relação de interdependência com o mundo e, naturalmente, com a Região Ásia-Pacífico, advindo daí um efeito determinante: não lhe será fácil retirar-se dessa interdependência e funcionar de forma desgarrada das tendências prevalecentes no sistema internacional⁴⁵³. Se aplicarmos o nosso modelo de diferenciação de níveis de análise, o quarto nível sistémico, quer a nível da estrutura, quer dos processos, tornou-se o *catalizador principal* da política externa chinesa. Mas ao contrário da visão de Kenneth Waltz, isso não acontece por via dos condicionalismos de segurança (do sistema) e o seu pendor unilateral, mas por via dos mercados, da economia mundial e do sistema de produção mundial (Robert Gilpin). São estes a impulsionar a interacção, a aproximação de posições e a gestão de sinergias, levando a que comportamentos contra a estabilidade do sistema sejam tomados como excêntricos à sua lógica e penalizados. Há assim uma interacção pluridireccional entre as concepções dos líderes e das elites, as relações entre os Estados, e a subida da China na hierarquia do sistema internacional a um nível de primeira grandeza. Há assim uma intermutação entre as pressões que vêm do topo (sistema internacional) e os que vêm da base (os actores).

A China projecta o seu poder não só pelo uso das várias componentes do seu poder “duro” (*hard power*), incluindo economia e segurança, mas pelo uso de elementos do poder “suave” (*soft power*) como cooperação e assistência (aos países asiáticos, africanos e da América Latina em dificuldades), cultura (abertura de Institutos Confúcio um pouco por todo o mundo) ou educação (a recepção de milhares de estudantes asiáticos e europeus nas suas universidades)⁴⁵⁴. A estratégia

⁴⁵² Cf. por exemplo Nye Jr., Joseph. (2010, 19 de Maio). China's Century is not yet upon us, *Financial Times*,. Também, Kurlantzick, Joshua, *Charm Offensive...*, *op. cit.*, pp. 37-60.

⁴⁵³ Essa interdependência representa o condicionamento pelo nível de análise sistémico sobre os níveis individual e doméstico se usarmos a matriz neorealista ou da escola da economia política para avaliarmos a interacção entre a presumida independência na condução da política externa chinesa, implícita na visão soberanista da posição da China no mundo e as restrições da estrutura do sistema que caem sobre ela.

⁴⁵⁴ Joseph Nye alega que o investimento da China no “soft power” não terá tido o retorno que se esperava. Num inquérito realizado pela BBC a maioria das opiniões recolhidas em África e na América Latina sobre a influência chinesa foram positivas. Ao contrário elas foram predominantemente negativas nos Estados Unidos, na Europa, na Índia, Japão e Coreia do Sul. Nye Jr, Joseph S.. (2011, 25 de Março). China's Repression Undoes its Charm Offensive, *The Washington Post*.

chinesa não é propriamente original, os Estados Unidos usaram-na para reforçar o seu poder como superpotência. Há um paradigma chinês que ganha corpo em alternativa ao modelo liberal ocidental e que a China procura exportar para já para a região envolvente e depois para o mundo, enquanto experiência civilizacional própria e de sucesso⁴⁵⁵.

Historicamente, a China olhou para a Europa de uma forma nebulosa, contraditória, feita ao mesmo tempo de admiração, ressentimento, desconfiança, apaziguamento e compromisso. A participação britânica nas duas Guerras do Ópio (1839-1842 e 1856-1860), a imposição de concessões extra-territoriais à China, a cedência de Hong Kong à Inglaterra e a celebração de tratados concedendo o estatuto de Nação Mais Favorecida a várias potências ocidentais, deram força a um sentimento de humilhação nacional⁴⁵⁶ que levou a três rebeliões: a Rebelião Taiping (1850-1864), a Rebelião Boxer (1899-1901) e a deposição do regime imperial chinês (12 de Fevereiro de 1912). Os tratados impostos pelos governos europeus (que a China designa por *Tratados Desiguais*) alimentaram a recriminação nacionalista de um “século de humilhações” que levaria à guerra anti-japonesa e mais tarde à Revolução Comunista (e à sua vitória).

Já durante a Guerra-fria, a dependência europeia do chapéu-de-chuva nuclear e estratégico norte-americano, fundamentou a visão chinesa de que os países europeus eram frágeis, tanto política como economicamente e que dependiam dos Estados Unidos para sobreviverem e assegurarem a sua defesa. Ainda assim, Mao Zedong adivinhou o papel cada vez mais importante da Europa no âmbito do Ocidente, durante os anos 70, considerando-a uma importante componente do Segundo Mundo e como tal um contraponto da hegemonia das superpotências. Deng Xiao-Ping imaginou a Europa como um aliado decisivo da China no processo de abertura ao exterior, um fornecedor de tecnologias

⁴⁵⁵ Zhang Wei-Wei, investigador principal no Centro de Estudos Asiáticos em Genebra e antigo tradutor de Deng Xiao-Ping nos anos 80, estrutura esse modelo confuciano à volta de oito ideias principais: a) procurar a verdade dos factos (o moto conhecido de Deng Xiao-Ping e emblema do seu pragmatismo); b) dar prioridade ao bem-estar do povo (em vez de se concentrar nos direitos humanos como no Ocidente); c) pensar de forma holística (não perder de vista a questão global); d) o governo enquanto virtude necessária (um governo forte que dirige a modernização do país e forma o consenso); e) a boa governança é mais importante que a democracia (a China rejeita o estereótipo autocracia versus democracia); f) a legitimidade política ganha-se pelo desempenho (é o critério confuciano do mérito, do actuar através do *ren* [benevolência, humanismo]); g) aprender de forma selectiva e adaptação a novos desafios (aprender dos outros e testar os ensinamentos à realidade própria); h) harmonia na diversidade (uma sociedade complexa e muito diversa, onde os interesses podem ser conciliados e as tensões contidas). Cf. Zhang Wei-Wei. Eight Ideas behind China's Success, *The New York Times*, 1 de Outubro de 2009.

⁴⁵⁶ No imaginário chinês a ocupação europeia de cidades chinesas durante o século XIX é vista como um acto de agressão e saque. Por exemplo o saque e a destruição do velho Palácio de Verão da dinastia Qing e dos Jardins Yunming de Pequim pelas forças militares franco-britânicas, em 1860, é tido como um acto da mais brutal atrocidade e desprezo pela dignidade chinesa. Parte do “saque” encontra-se exposto no Museu Britânico e no Fontaine Art Museum (França), nunca tendo sido devolvido à China apesar das insistências do governo chinês. Quase valerá a pena perguntar se um dos nossos países tivesse sido alvo de acções idênticas como é que reagiríamos? Cf. Ma, Perry W. (1999). China's view of Europe – A Changing Perspective?, *Europa*, 3, 1, in <http://web.archive.org/web/20070312222551/http://www.intellectbooks.com/europa/number7/china.htm> e *China Daily*, “Experts track relics from old palace”, 19 de Janeiro de 2010, http://www.chinadaily.net/china/2010-01/19/content_9339580.htm

e de exportações de equipamento, bem como um pólo emergente na sua visão de um mundo multipolar, no ocaso do bipolarismo.

Esta visão foi, contudo, modificada durante a década de 90 pelo reconhecimento, por um lado, do sucesso do processo de integração europeu, por outro, do êxito do lançamento do euro e do alargamento a Leste; por outro ainda pelos progressos da cooperação económica e comercial e pelo apreço da disponibilidade europeia para cooperar com a China em áreas que ela necessita (por exemplo tecnologia, design e inovação) sem as reservas norte-americanos⁴⁵⁷. Tal avaliação positiva da postura europeia na sua política de cooperação com a China, no quadro da Parceria Estratégica China-União Europeia, é evidente nas declarações oficiais chinesas e nos comunicados das cimeiras durante a década de 2000⁴⁵⁸. É uma avaliação globalmente elogiosa que se mantém ao longo da primeira década do novo milénio, acidentada aqui e ali por divergências quanto ao apoio ocidental ao Dalai Lama e às suas pretensões para o Tibete, quanto à política musculada das autoridades chinesas sobre as suas minorias, designadamente em Xinjiang e quanto aos direitos humanos em geral⁴⁵⁹.

Como é que a República Popular concerta a sua política externa? Segundo uma analista especialmente bem posicionado as instâncias de tomada de decisão (e sua implementação) são numerosas e complexas e se as instâncias que nela intervêm são menos secretas que o foram no tempo de Mao ou de Deng Xiao Ping o escopo da sua intervenção e o *modus operandi* são fortemente opacos⁴⁶⁰. Dada a estrutura bicéfala do poder chinês, partido comunista e aparelho estatal, os centros de decisão concentram-se no Partido Comunista, no Comité Permanente do Comité Central (vulgo Politburo), no secretário da Comissão Político-Militar, ainda que o poder desta última instância tenha diminuído nos últimos anos, designadamente a seguir que Hu Jintao tomou conta do Partido e do Estado. Ao lado destes está naturalmente o Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, o qual é a principal instância para o estudo e a execução da política externa, mas também

⁴⁵⁷ Embaixada da RPC em Inglaterra e Irlanda, “EU-China Summit: Joint Press Statement”, 2 de Abril de 1998, <http://www.Chinese-Embassy.Org.Uk/Eng/Wjzc/T27058.Htm>

⁴⁵⁸ Por exemplo a Declaração Final da 7ª Cimeira UE-China em Hague, de 8 de Dezembro de 2004, diz que a China saudou a nova Comissão Europeia e Parlamento Europeu, afirmando que o alargamento da UE e o seu aprofundamento contribuirá de forma decisiva para o reforço das relações China-UE. Cf. Conselho da União Europeia, comunicado de imprensa 15065/04, 8 de Dezembro de 2004 in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/82998.pdf. Dois anos depois na 9ª Cimeira UE-China em Helsínquia (9 de Setembro de 2006) assinala-se “o progressivo aprofundamento da relação e a sua maturidade enquanto Parceria Estratégica abrangente” reconhecendo que “o reforço da relação será de enorme importância para os interesses no longo prazo da UE e da China, para a cooperação Ásia-Europa”. Cf. Xinhua, Comunicado Conjunto da 9ª Cimeira UE-China, 1 de Outubro de 2006, in www.chinamission.be/chn/zt/dfdgfdffd/t290837.htm

⁴⁵⁹ BBC News, “Merkel angers China on Dalai Lama, 23 de Setembro de 2007, in <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7008931.stm>; BBC News, “China protest at EU-Dalai meeting”, 7 de Dezembro de 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7769123.stm>.

⁴⁶⁰ Segue-se neste particular o capítulo 4 “Principais instâncias de decisão em matéria de política externa e de segurança” de Cabestan, *La Politique Internationale...., op.cit.*, pp. 178-204.

outros ministérios (como o do comércio) que ganharam uma relevância crescente. Mas não apenas através das instâncias formais e orgânicas se concerta a política externa da China, já que nela intervêm grupos de dirigentes (ou *task forces* num sentido ocidental) as chamadas “instituições afins” (*youguan bumen*) organizadas consoante os dossiers. Intervêm também os institutos de investigação, os quais fornecem às elites dirigentes análises que ajudam a tomada de decisão. Como intervêm, no caso de interesses regionalizados as províncias, as regiões administrativas especiais, as quais conduzem uma acção externa relativamente autónoma mas sob tutela das autoridades centrais. Finalmente a opinião pública tem um crescente impacto na formação da política externa da China, designadamente veiculando um nacionalismo mais ou menos assertivo que é reputado influenciar as opiniões dos dirigentes⁴⁶¹. Está para se ver se isso é exactamente assim, ou apenas o que a elite dirigente procura passar como realidade para justificar determinadas acções contra a lógica do sistema envolvente.

O Politburo (ou Comité Permanente do Comité Central) compreende os principais dirigentes do país⁴⁶², os quais são eleitos, cada cinco anos, no congresso do Partido Comunista que tem lugar no Outono do penúltimo ano de mandato de cada direcção partidária. Trata-se de uma estrutura formada de 9 membros cooptados pelo Comité Central (de 25 membros) que reúne com grande periodicidade (supõe-se semanalmente) e que dirige para além da política interna a política internacional, endossando as políticas e propostas apresentadas pelos sectores que intervêm neste domínio. Ao que parece este órgão não intervém na discussão das questões de segurança e defesa cujo exclusivo cabe ao Comissão Militar⁴⁶³. Hu Jintao reforçou uma tendência que vinha de Deng Xiao Ping de unificar num só titular a liderança do partido, do Estado e do aparelho militar aquilo que se chama “três em um” (*sanheyi*), o que pode ser considerado não tanto reflexo das responsabilidades cimeiras em

⁴⁶¹ Lampton, *The Making of Chinese Foreign ...*, *op.cit.*, pp.151-190.

⁴⁶² O Comité Permanente do Comité Central é composto presentemente de Hu Jintao, (Secretário-geral, Presidente da República e Presidente da Comissão Militar Central), Wu Bangguo (Presidente da Assembleia Popular Nacional), Jia Qinglin (Presidente da Conferência Política e Consultiva do Povo Chinês), Li Changchun (encarregue dos assuntos de propaganda e cultura), Ji Jinping (primeira figura do secretariado do Comité Central e Vice-Presidente da República), Li Keqiang, (primeiro Vice-Primeiro Ministro), He Guoqiang (secretário da Comissão Central de Disciplina) e Zhou Yongkang (secretário da Comissão Política e Jurisdicional do Comité Central, responsável pela Polícia e Justiça). Cf. Cabestan, *La Politique....*, *op. cit.*, pp. 409-410. Também *China Today* in <http://www.chinatoday.com/org/cpc/>

⁴⁶³ A Comissão Militar do Comité Central do PCC tem onze membros, sendo presidida pelo Presidente Hu Jintao, tendo três Vice-Presidentes, o Vice-Presidente Xi Jiping, os Generais Guo Boxiong e Xu Caihou, e oito vogais entre os quais o Ministro da Defesa, Liang Guanglie, o Chefe de Estado Maio do EPL (Exército Popular de Libertação), General Chen Bingde, o director do Departamento Político do EPL, Li Jinai, o director do Departamento de Logística do EPL, Laio Xilong, o Almirante Wu Shnegli (em representação da Marinha), o General Xu Qiliang, (em representação da Força-Aérea) e o General Jing Zhiyuan, comandante da “Segunda Artilharia”. *China Today* in <http://www.chinatoday.com/org/cpc/>

termos do dispositivo nuclear (como nos Estados Unidos) mas a conveniência de centralizar os contactos com os primeiros responsáveis das principais potências mundiais e regionais⁴⁶⁴.

A segunda linha de decisão em matéria de política externa vem dos *grupos dirigentes* os quais são constituídos ad-hoc pelo Comité Central do PCC (*zhonggong zhongyang*) e preparam decisões que são depois endossadas pelo Politburo⁴⁶⁵. São neste momento quatro: política externa, segurança nacional, Taiwan, Hong Kong e Macau. Segundo Cabestan os três primeiros são supervisionados pelo Presidente Hu Jintao e o último desde 2003 pelo Vice-Presidente Xi Jinping⁴⁶⁶. A estes acresce três novos grupos: financeiro e económico, energia e mudanças climáticas. O primeiro grupo encarregue da política externa (em chinês *zhong-yang waishi gongzuo lindao xiaozu*) é o mais antigo dos grupos datando de 1958, sendo a sua composição desconhecida mas presumindo-se que resulta de nomeação pessoal de Hu Jintao. Presume-se que quer o Conselheiro para os Assuntos Externos do Presidente da República, Dai Bingguo, quer o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Yang Jiechi, fazem parte deste grupo⁴⁶⁷. O segundo encarregue da política de segurança nacional (*zhongyang guojia anquan lingdao xiaozu*) foi criado em 2000, na sequência do bombardeamento da embaixada da China em Belgrado, mantendo-se a sua composição desconhecida. Existem indicações que desde 2005 o Presidente Hu tem procurado aproximar a acção deste grupo do de política externa para assegurar o seu controlo dos militares (e da Comissão Político-Militar), colocando o seu assessor Dai Bingguo como secretário dos dois grupos⁴⁶⁸. O grupo dirigente encarregue de Taiwan (*zhongyang dui Tai gongzuo lingdao xiaozu*) foi criado em 1978 e tendo uma predominância inicialmente militar viu o seu âmbito alargar-se a questões mais civis e de cooperação económica. Para além do Presidente Hu participam no grupo o primeiro Vice-Presidente do CMC (Guo Boxiong) o chefe-de-estado-maior do EPL encarregue da *intelligence* (Ma Xiaotian), Jia Qinglin, Presidente da Conferência Política e Consultiva do Povo Chinês, o Vice-Primeiro-Ministro para as relações económicas externas (Wang Qishan) e o Ministro do Comércio Chen Deming. O grupo dirigente encarregue de Hong Kong e Macau (*zhongyang Gang Ao xiaozu*) foi criado em 2003 e é presentemente dirigido pelo Vice-Presidente Xi Jinping, tendo como objectivo familiarizar este responsável com os assuntos das duas regiões administrativas especiais que têm enorme relevância internacional⁴⁶⁹. Juntam-se três grupos dirigentes, presididos pelo Primeiro-ministro Wen Jiabao, encarregues das finanças e da economia, da energia, e das mudanças climáticas, economias de

⁴⁶⁴ Ver também Lampton, *The Making of Chinese Foreign ...*, op.cit, pp.61-90

⁴⁶⁵ Ibidem.

⁴⁶⁶ Cabestan, *La Politique...*, op. cit., pp. 182-2.

⁴⁶⁷ Ibidem.

⁴⁶⁸ Idem, pág. 183.

⁴⁶⁹ Cabestan, *La Politique...*, op. cit., pág. 184.

energia e redução de emissões com efeitos de estufa. Tratam-se de grupos de trabalho mais técnicos, o primeiro já sob a responsabilidade operacional do Vice-primeiro-ministro Le Keqiang, visa coordenar a acção dos ministérios do comércio e dos negócios estrangeiros e arbitrar as divergências que emergem entre estes dois departamentos de Estado, bem como tutelar a acção da agência nacional de investimentos externos (China Investment Corporation, criada em Outubro de 2007)⁴⁷⁰.

A terceira linha para a implementação da política externa da China é preenchida pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, a quem cabe a implementação das políticas decididas escalões acima e ainda assegurar as relações diplomáticas formais. O papel dos serviços do ministério e da rede de embaixadores tem evoluído ao longo do tempo desde um tempo de alinhamento ideológico com a liderança nacional até a uma especialização ditada pelo crescendo dos dossiers temáticos ou pela importância de certos vectores de relacionamento (Estados Unidos, economias em desenvolvimento, África, mercados energéticos, Ásia-Pacífico). O papel dos embaixadores diversificou-se e contribui cada vez mais para a construção da imagem da China no estrangeiro⁴⁷¹. Lado a lado com os Negócios Estrangeiros, o Ministério do Comércio tem visto o seu papel reforçado em razão da adesão da China à OMC em 2003, da crescente negociação de acordos comerciais bilaterais e multilaterais, o que tem desencadeado rivalidades burocráticas com o MNERPC, arbitradas pelo primeiro Vice-Primeiro-Ministro Li Keqiang.

A quarta linha de intervenção na política externa da China é ocupada pelo Departamento de Relações Internacionais do PCC, o qual gera as relações com outros partidos comunistas e movimentos de libertação do Terceiro-Mundo, competências que se foram alargando a outros grupos políticos pelo mundo fora. Dada a confusão entre o plano do partido e do Estado, no microcosmos chinês, esta diplomacia especializada desempenha um papel relevante quer na exploração de contactos, quer sobretudo na recolha de informações sobre países, dirigentes e instituições internacionais⁴⁷².

Uma outra área importante para a veiculação das posições da RPC no plano internacional é o Departamento de Propaganda do Comité Central (*Guowuyuan xinwen bangongshi*) o qual coordena a acção de órgãos de Estado que têm relações com o estrangeiro, em termos do que se designa por “comunicação externa”. O Departamento de Propaganda é uma organização extremamente secreta tutelada pelo Grupo Dirigente de Propaganda Externa⁴⁷³. O departamento é dirigido por Wang Chen

⁴⁷⁰ Cabestan, *La Politique...*, op. cit., pág. 184.

⁴⁷¹ Cf. Xiaohong Lu. (2001). *Chinese Ambassadors. The Rise of Diplomatic Professionalism since 1949*, Hong Kong: Hong Kong University Press.

⁴⁷² Cabestan, *La Politique...*, op. cit., pág. 189.

⁴⁷³ Também D’Hooge, Ingrid. (2007, Julho). The Rise of China’s Public Diplomacy, *Netherlands Institute of International Relations*. Hague: Clingendael, in www.cligendael.nl

que também pertence ao grupo dirigente de Política Externa. Como característica própria do sistema político chinês, muitos dos funcionários servem ao mesmo tempo no Departamento e nos Serviços de Informação do Conselho de Estado (SCIO) um órgão criado no pós-1989 para quebrar o isolamento internacional da China. Já fora do aparelho de Estado e do partido propriamente dito situam-se os grupos de reflexão (*Think tanks*) ou de investigação em áreas temáticas⁴⁷⁴. À medida que a política externa da China se sofisticou a acção destes grupos ganhou importância. A sua colocação estrutural varia de caso para caso, com alguns dos *think tanks* mais ligados a determinados organismos do Estado como o exemplificam o Instituto de Estudos Estratégicos da Escola Central do PCC, o Instituto de Estudos Internacionais (dependente do MNERPC), o Instituto Chinês de Relações Internacionais Contemporâneas (dependente do Ministério da Segurança de Estado), o Instituto de Estratégia Internacional (ligado ao Ministério da Defesa). Com maior autonomia em termos da identificação com a política do governo central a Academia de Ciências Sociais da China, ou os departamentos de estudos internacionais das principais universidades do país: Pequim, Tsinghua, Fudan, Zhongshan. É questionável em que medida estes grupos de reflexão ecoam (ou não) a doutrina oficial do Estado chinês mas existem informações que os responsáveis políticos na área das relações externas recorrem abundantemente à sua opinião, participando em reuniões alargadas do Comité Central e de outras estruturas dirigentes⁴⁷⁵.

Também no campo da estrutura regional da China merecem registo as relações externas conduzidas por estruturas do aparelho jurídico-administrativo como as províncias, as regiões autónomas, as regiões administrativas especiais (Hong Kong e Macau), as quais se concentram no essencial nos domínios económico, dos investimentos e cultural. Trata-se de uma especialização da acção do Estado chinês nas suas relações externas tirando partido de certas especificidades e contextos culturais⁴⁷⁶.

Um dos pontos que merece mais atenção dos analistas é saber em que medida a opinião pública interna chinesa tem um papel relevante na fixação de tendências, inclinações ou mesmo orientações no campo da política externa⁴⁷⁷. Muitas vezes se alega (os depoimentos dos nossos entrevistados em Pequim invocam-no várias vezes) que os sentimentos mais básicos do público influenciam determinadas posições externas da China quando a visão dos dirigentes nacionais é mais moderada e contida. Dada a filosofia burocrática do sistema de comunicação público-governo é difícil perceber

⁴⁷⁴ Ibid, pp. 191-2.

⁴⁷⁵ Cabestan, *La Politique...*, op. cit., pág. 192.

⁴⁷⁶ Idem, pp. 194-5.

⁴⁷⁷ Fewsmith, John e Ropsen, Stanley, "The Domestic Context of Chinese Foreign Policy: does Public Opinion Matter?" in Lampton, David, *The Making...*, op. cit., pp. 151-190; Suisheng Zhao, "Chinese Nationalism and Pragmatic Foreign Policy Behavior", in Suisheng, *Chinese Foreign Policy...*, op. cit., pp. 66-88.

se existe verdadeiro fundamento nesta alegação. Só por ridículo se pode identificar o Estado chinês a uma espécie de Big Brother onisciente e onnipresente que controla todos os aspectos da vida dos cidadãos chineses. Mais que outros Estados (designadamente as democracias liberais) ele encontra-se fragmentado e constituído por centros de decisão múltiplos e em competição. Por outro lado, a explosão da utilização da Internet e das redes sociais tem facilitado a explicitação de críticas muitas vezes contundentes aos responsáveis políticos regionais (ou mesmo locais) em termos que podem surpreender. Há naturalmente um conjunto de temas tabus de que o regime não permite a discussão livre e faz accionar os mecanismos de censura, vigilância e repressão policial. Mas não estamos perante um poder político desligado absolutamente dos cidadãos; hoje os jornais, as revistas, as rádios e os vários canais de televisão permitem alguma elasticidade na expressão de opiniões, normalmente discordantes e críticas, que são racionalizadas pelos dirigentes como tendências de opinião que têm em consideração, na formação das políticas.

Em conclusão, a política externa chinesa é sofisticada e faz a ponte entre vários planos de decisão e reflexão que são indispensáveis para a definição de políticas que dêem resposta às exigências de uma situação internacional em rápida mutação. O sistema chinês de feitura da política externa tem quatro características decisivas: a) a grande opacidade do sistema de tomada de decisão no domínio da política externa; b) a concentração do poder decisório num reduzido número de elementos do Politburo, entre eles Hu Jintao, Wen Jiabao, Xi Jinping, Li Keqiang e as principais chefias do Exército Popular de Libertação; c) a ligação estreita entre política externa e política de segurança e defesa no nível mais cimeiro de decisão; d) a disseminação de centros de decisão que intervêm nesta área⁴⁷⁸.

4.2 A União Europeia como espaço de integração económica e novo ente jurídico internacional. A Política Externa e de Segurança Europeia.

Nesta secção iremos situar a União Europeia do ponto de vista do direito internacional e da sua intervenção na política internacional. O argumento fundamental é que dada a indeterminação do ente “União Europeia”, do ponto de vista constitucional, não é possível construir uma política externa coerente, autónoma e articulada, porque a UE não é um Estado, guardando os Estados-membros a sua soberania. Várias classificações têm sido dadas ao ente “UE” desde uma forma de integração económica regional e de cooperação intergovernamental, uma confederação de países, uma União Civil ou um Poder Normativo com relevância internacional. Num lado do espectro, há os que vêem a UE como um Estado em potência, do outro os que a vêem como um actor (internacional) fragmentado e desigual. No meio, há quem a identifique como uma “presença” marcada por tensões

⁴⁷⁸ Cabestan, *La Politique...*, op. cit., pág. 203-4.

entre a institucionalização, a geração de identidades colectivas e as específicas características da actuação da União em áreas particulares⁴⁷⁹. Jacques Delors, o Presidente da Comissão nos anos 80, chamou-lhe “um objecto político não identificado”⁴⁸⁰ mas com impacto e existência relevante na vida internacional. Jean Monnet, um outro presidente, foi mais parcimonioso. Disse que “a unidade europeia não cria um novo poder, mas é um método para introduzir mudanças na Europa e consequentemente no mundo”⁴⁸¹. Margaret Thatcher falou, diversamente de Delors, no projecto de “uma Europa falando a uma só voz”, unida e com maior sentido de um propósito comum mas “de uma forma que sirva as nossas diferentes tradições, os poderes parlamentares e o sentimento de orgulho nacional no seu país”⁴⁸². Chirac afirmou no contexto do debate da Convenção Europeia que “o passo da construção europeia não pode ser decretado, é ditado em grande parte pelo crescimento do sentido de identidade de pertença à Europa”⁴⁸³. Blair viu a Europa como uma simbiose, “uma Europa de nações livres, independentes e soberanas que escolhem pôr em conjunto essas soberanias na prossecução dos seus interesse e para o bem comum, concretizando em conjunto mais o que podem alcançar por si próprias”⁴⁸⁴.

Com o objectivo de pôr fim às guerras frequentes entre os Estados-nação europeus, conflitos que culminaram na Segunda Guerra Mundial foi pensada e criada uma forma de união dos países europeus. De acordo com a visão dos chamados “pais fundadores” da Europa (Jean Monnet, Robert Schuman, Jacques Delors) tornou-se imperativo criar as condições para uma paz duradoura no continente, o que passou por pôr em comum, sob uma autoridade independente e soberana, os principais recursos económicos da Europa, cuja disputa pelas Grandes Potências havia conduzido às duas grandes guerras mundiais⁴⁸⁵. Era necessário reforçar o quadro nacional e essa necessidade era tão política quanto económica e havia que ultrapassar a desconfiança nascida de séculos de feudalismo e de guerras. Mas havia que ir além do conceito de Estado-nação como “um fim em si mesmo”, sendo certo que tais mudanças não poderiam ser feitas num ápice já que não seria possível criar um grande mercado, de forma instantânea, ou criar confiança de um dia para a noite⁴⁸⁶.

Em 1951, pelo Tratado de Paris, foi criada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço com o

⁴⁷⁹ Elgström, Ole, Smith, Michael, “Introduction”, Elgström & Smith, Michael (eds), *The European Union's*, *op.cit.*, pág.1.

⁴⁸⁰ Drake, H. (2000). *Jacques Delors. A Political Biography*. Nova Iorque: Routledge.

⁴⁸¹ Monnet, Jean. (2003). *A Ferment of Change*. In Nelson, Brent F., Stubb, Alexander. *The European Union. Readings on Theory and Practice of European Integration*. Houdmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pág. 22.

⁴⁸² Thatcher, Margaret, “A Family of Nations”, in Nelson & Stubb, *The European Union...*, *op. cit.*, pág. 52.

⁴⁸³ Chirac, Jacques, “Our Europe”, in Nelson & Stubb, *The European Union...*, *op. cit.*, pág. 75.

⁴⁸⁴ Blair, Tony, “What sort of Europe?”, in Nelson & Stubb, *The European Union...*, *op. cit.*, pág. 80.

⁴⁸⁵ Esta secção é construída com recurso ao site oficial da União Europeia in http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_pt.htm

⁴⁸⁶ Monnet, Jean, *ibidem*.

objectivo de unir económica e politicamente os países europeus, associando seis países: a Alemanha, a Bélgica, a França, a Itália, o Luxemburgo e os Países Baixos. Em 1957, o Tratado de Roma instituiu por seu lado a Comunidade Económica Europeia (CEE) ou “Mercado Comum”, cujo objectivo foi o estabelecimento da livre circulação das pessoas, mercadorias e serviços entre os Estados-Membros e a criação de um mercado comum dirigido por instituições governadas por regras comuns. Os direitos aduaneiros entre os seis países (da CECA) foram totalmente abolidos em 1 de Julho de 1968 e ao longo desta década foram definidas políticas comuns, nomeadamente nos domínios do comércio e da agricultura. A estas duas foi acrescida, em 1957, a Euratom, a Comunidade Europeia da Energia Atómica.

O sucesso obtido pelos Seis levou a Dinamarca, Irlanda e Reino Unido a aderirem às Comunidades, o que se designou pelo primeiro alargamento, elevando de seis para nove os seus membros. A Grécia aderiu às Comunidades em 1981, seguindo-se, em 1986, a Espanha e Portugal. A queda do Muro de Berlim, em 1989, levou à reunificação da Alemanha (em Outubro de 1990) e à democratização dos países da Europa Central e Oriental, deixando a União Soviética de existir em Dezembro de 1991. Entretanto, os Estados-Membros da Comunidade Europeia (a nova designação das Comunidades) negociaram o Tratado da União Europeia, que veio a ser adoptado pelo Conselho Europeu, em Maastricht, em Dezembro de 1991, entrando em vigor em 1 de Novembro de 1993. O tratado criou a União Europeia (UE) e três novos países - a Áustria, a Finlândia e a Suécia - aderiram à UE, em 1 de Janeiro de 1995. Com doze países, a União preparou um novo passo - a criação de uma moeda única (o euro) – passando esta moeda a ser usada para transacções financeiras em 1999 e três anos depois a ter circulação entre os doze países da "zona euro", em substituição das suas moedas nacionais. Na sequência da desintegração do bloco soviético e depois de um processo de negociação entraram na União: a Bulgária, a República Checa, a Hungria, a Polónia, a Roménia, a Eslováquia, a Estónia, a Letónia e a Lituânia, uma das repúblicas da antiga Jugoslávia (Eslovénia) e dois pequenos países mediterrânicos (Chipre e Malta). O número dos Estados-Membros da União passou para 25 em 1 de Maio de 2004 e para 27 em 1 de Janeiro de 2007 com a entrada da Bulgária e da Roménia.

Lançada pela Declaração de Laeken, no fim do Conselho Europeu de 15 de Dezembro de 2001, a *Convenção sobre o Futuro da Europa* procurou concretizar a reforma institucional e dos tratados constitutivos há muito reclamada, bem como dotar a Europa de uma Constituição que lhe desse um sentido refundacional. Nas palavras da Declaração⁴⁸⁷:

A Europa está em vias de se transformar, sem derrame de sangue numa grande família e esta verdadeira mutação requer doravante uma abordagem diferente da que foi adoptada há cinquenta

⁴⁸⁷ Cf. *Declaração de Laeken sobre o Futuro da Europa*, in <http://european-convention.eu.int/pdf/1knpt.pdf>

anos quando seis países tomaram a iniciativa (...) Qual o papel da Europa neste mundo alterado? Não deverá a Europa, agora que está finalmente unida, desempenhar um papel de vanguarda numa ordem planetária, o de uma potência que está em condições de desempenhar um papel estabilizador a nível mundial e de constituir uma referência para inúmeros países e povos? (...) O continente da liberdade, da solidariedade, o que implica o respeito pelas línguas, culturas e tradições dos outros. A única fronteira que a União Europeia estabelece é a da democracia e dos direitos humanos. A União apenas está aberta aos países que respeitem os valores fundamentais, como eleições livres, o respeito das minorias e o respeito pelo Estado de Direito.

Os trabalhos da Convenção terminaram em 10 de Julho de 2003 com um acordo sobre o projecto de Constituição Europeia, o qual seria modificado pelos Chefes de Estado e de Governo na Conferência Intergovernamental em Julho de 2004. Proposto à aprovação dos povos da União Europeia, a versão definitiva do Tratado Constitucional seria chumbada em referendos na França e na Holanda o que provocou a necessidade de repensar o processo de actualização dos tratados levando à adopção do Tratado de Lisboa⁴⁸⁸.

Que tipo de entidade é a União Europeia do ponto de vista do direito internacional e das relações internacionais? Uma federação de Estados? Uma Organização Internacional? Uma plataforma de integração económica de um conjunto de Estados Soberanos? As opiniões dividem-se entre os especialistas tanto de direito internacional como de relações internacionais.

Jorge Miranda defende que o processo de passagem das Comunidades Europeias a Comunidade Europeia identifica o reconhecimento da Comunidade como sujeito de direito internacional, i.e., titular de direitos e deveres, do poder de entrar em relações jurídicas, de ser destinatário de normas jurídicas⁴⁸⁹. Jorge Miranda defende que a UE se aproxima mais de uma confederação⁴⁹⁰ mas que é diferente das confederações clássicas por conter elementos de outras estruturas⁴⁹¹. As uniões dos Estados podem adoptar diversas formas mas a que hoje tem mais importância é a federação; o que caracteriza este tipo de Estado (federação) é que a competência em matéria de assuntos internos se encontra repartida por força de uma Constituição entre as autoridades da federação e os Estados que a constituem, enquanto os assuntos externos são cometidos às autoridades federais⁴⁹². Destes se distinguem os Estados Confederados cujas componentes “por serem membros de uma confederação ficam com a sua soberania limitada em certas matérias”⁴⁹³. Daqui retira Jorge Miranda que “se a soberania dos Estados (da União Europeia) surge diminuída ou reduzida pela expansão das

⁴⁸⁸ Cf. *Tratado de Lisboa* in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:EN:PDF>

⁴⁸⁹ Miranda, Jorge. (2004, 2ª edição). *Curso de Direito Internacional Público*. S. João do Estoril: Principia, pp. 182-203.

⁴⁹⁰ Charles Rousseau define a confederação de Estados como um agrupamento de Estados ou mais exactamente como um agrupamento de sujeitos de direito internacional, associados com o objectivo de assegurar a sua defesa comum. É de certa forma, poderíamos dizer, um Estado de Estados. Cf. Rousseau, Charles. (1974). *Droit International Public, Tome II: Les sujets de droit*. Paris: Sirey, pág 140.

⁴⁹¹ Cf. Miranda, *op.cit.*, pág. 203.

⁴⁹² Akehurst, Michael, *An Introduction...*, *op.cit.*, pág. 69.

⁴⁹³ Miranda, *Curso de...*, *op.cit.*, pág. 191.

atribuições comunitárias e das matérias de interesse comum, pela unidade monetária, pela convergência económico-financeira e pelo peso acrescido das decisões maioritárias, não fica substituído pelo poder próprio da União”. Daí infere que a UE não é *ainda* uma união política de Estados, já que estes não se diluíram na União⁴⁹⁴. Por outro lado, os poderes da União “derivam de um tratado internacional e só por outro tratado hão-de vir eventualmente a ser alargados ou modificados; a cidadania europeia é derivada da cidadania perante qualquer Estado-membro; não há povo nem território da União; nem apesar dos poderes sancionatórios de que gozam as autoridades comunitárias estão investidas de poder de coerção”⁴⁹⁵.

Fausto Quadros define a União Européia como uma nova realidade jurídica, impossível de ser explicada apenas pelo direito interno ou pelo direito internacional, sendo o seu ordenamento situado entre a esfera jurídica interna e a esfera jurídica internacional e constituída pela transferência voluntária de competência dos Estados-membros para esta organização transnacional. Trata-se de uma organização supranacional dotada de certa autonomia e identidade próprias⁴⁹⁶.

Ivan Shearer afirma que os Estados são, de forma consentânea com as obrigações decorrentes da Carta das Nações Unidas, livres de formar as associações ou os agrupamentos que entenderem para propósitos gerais ou particulares⁴⁹⁷. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial o número dessas associações cresceu, sendo a maioria delas de carácter regional, pelo que “a União Europeia é o exemplo mais avançado de integração regional, política e económica”, a qual resulta de um conjunto de tratados e da prossecução de vários objectivos institucionais. Como qualquer organização internacional, “a União Europeia depende assim da conjugação da vontade dos Estados que a constituíram e a ela aderiram para concretizar os seus objectivos”⁴⁹⁸.

James Crawford afirma que as Comunidades Europeias “situam-se entre as organizações internacionais coordenando áreas da política dos Estados e uma confederação (ou liga) que os dirige em parte”⁴⁹⁹. Citando um acórdão do Tribunal Constitucional alemão sobre a competência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias face à lei alemã, Crawford conclui que a lei comunitária não é uma parte integrante do sistema jurídico nacional, nem direito internacional, mas forma um sistema de direito independente com origem numa fonte autónoma de direito, “porque a Comunidade não é um Estado, especialmente um Estado Federal, mas uma comunidade *sui generis*

⁴⁹⁴ Como aconteceu com as colónias inglesas que formaram a Confederação norte-americana e depois integraram os Estados Unidos da América que é constitucionalmente uma federação.

⁴⁹⁵ Ibidem, pp. 204-5.

⁴⁹⁶ Quadros, Fausto. (2001). *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público: Contributo para o estudo da natureza jurídica do Direito Comunitário Europeu*. Lisboa: Almedina, pp.174-178.

⁴⁹⁷ Shearer, I.A. (1994, 11ª Edição). *Starke's International Law*. Londres, Boston, Dublin *et alia*: Butterworths, pp. 114-5.

⁴⁹⁸ Ibidem.

⁴⁹⁹ Crawford, James, *op.cit.*, pp. 295-6.

no processo de integração progressiva, uma instituição interestatal”.

Parece evidente do que atrás citámos que os fundadores da União Europeia ao concentrarem-se prioritariamente no processo de integração económica tenderam a considerar a criação de uma cultura política europeia como uma questão secundária. A ênfase numa gestão eficiente, funcional e tecnocrática da integração europeia foi posta em destaque pela escola neofuncionalista que como se sabe influenciou de forma determinante o pensamento dos “pais fundadores”⁵⁰⁰. Passemos agora ao quadro normativo que identifica a personalidade, natureza e dispositivos essenciais da política externa da União Europeia. A construção da União é uma construção económica mas também jurídica. Os criadores da União e todos os presidentes da Comissão Europeia perceberam que tinham que ancorar os avanços da integração num “colete” jurídico-constitucional para evitar recuos quando aos acordos consubstanciados. Como refere Higgott, “o modelo de governança da UE sustenta-se fortemente no Estado de Direito. O papel do Tribunal Europeu de Justiça é crucial para assegurar que os dispositivos legais do Tratado de Roma (e seus tratados modificativos) sejam cumpridos pelos governos dos Estados-membros, pelas instituições supranacionais, pelas organizações e pelos indivíduos”⁵⁰¹.

O Tratado da União Europeia diz no seu artigo 1º: “Pelo presente Tratado, As Altas Partes Contratantes instituem entre si uma união europeia, adiante designada por União”. E acrescenta “o presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo dos cidadãos”. Finalmente o terceiro parágrafo do artigo 1º: “A União funda-se nas Comunidades Europeias, complementadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente tratado” e tem por missão “organizar de forma coerente e solidária as relações entre os Estados-membros e entre os respectivos povos”⁵⁰². Em resumo sequencial: a) os governos (dos Estados-membros) instituem uma união de Estados; b) a União é *uma nova etapa* num desiderato de uma união estreita e próxima dos cidadãos; c) a União *parte* das Comunidades Europeias; d) a União destina-se a *organizar as relações* entre Estados-Membros. (grifos nossos)

O TUE diz também que a União “dispõe de um quadro institucional único”, competindo ao Conselho Europeu (que reúne os Chefes de Estados ou de Governo dos Estados-Membros, bem

⁵⁰⁰ Axford, Browning, Huggins & Rosamond, *Politics: An Introduction*, op. cit. , pág. 108.

⁵⁰¹ Higgott, Richard. (2007, 2ª edição). *Alternative Models of Regional Cooperation? The Limits of Regional Institutionalization in East Ásia*. In Telò, Mario (ed.). *European Union and New Regionalism*. Hampshire e Burlington: Ashgate, pág. 84.

⁵⁰² Vilaça & Gorjão-Henriques, *op.cit.*, pág. 9.

como o Presidente da Comissão) dar-lhe “os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e definir as respectivas políticas gerais”⁵⁰³. Exercem as atribuições e competências previstas nos tratados o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas, que são os órgãos das três comunidades⁵⁰⁴, comuns desde 1965 e transformados em órgãos da União por força do Tratado de Maastricht e dos seus tratados modificativos (artº 5º do TUE). O Tratado de Maastricht cria a União Europeia, alicerçada em três pilares: as Comunidades Europeias, a política externa e de segurança comum e a cooperação policial e judiciária em matéria penal. O primeiro pilar é constituído pela Comunidade Europeia, pela Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e pela Euratom e respeita aos domínios em que os Estados-Membros exercem, conjuntamente, a sua soberania através das instituições comunitárias⁵⁰⁵. O segundo pilar instaura a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), prevista no Título V do Tratado da União Europeia e prevê que os Estados-Membros possam empreender acções comuns em matéria de política externa. Cabe ao Conselho Europeu definir os princípios e orientações da PESC⁵⁰⁶. O terceiro pilar diz respeito à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI), prevista no título VI do Tratado da União Europeia, sendo o processo de decisão igualmente intergovernamental.

Logo, a União Europeia projecta a sua influência no mundo através de dois instrumentos de política: a Política Externa e de Segurança Comum e a Política Externa de Segurança e Defesa⁵⁰⁷. As duas têm fundamento no Tratado de Maastricht, o que significa que a União têm um significativo potencial de desempenhar um papel mais proactivo na vida internacional mas para isso importa que use os seus instrumentos de política externa em conjunto.

As principais normas e princípios que regulam a Política Externa e de Segurança Comum estão no artigo 11º do Tratado de União Europeia que determina no seu nº 1 que “a União definirá e executará uma política externa e de segurança comum extensiva a todos os domínios da política externa e de segurança” de acordo com cinco objectivos: a) a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e da integridade da União (de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas); b) o reforço da segurança da União (sob todas as formas); c) a

⁵⁰³ Artigos 3º e 4º do Tratado da União Europeia.

⁵⁰⁴ CECA, CEE e EURATOM.

⁵⁰⁵ O pilar onde se acolhem o Mercado Único, a União Económica e Monetária, a Política Agrícola Comum, os fundos estruturais e de coesão.

⁵⁰⁶ Este pilar implica um processo de decisão intergovernamental que recorre, em grande parte, à tomada de decisão por unanimidade.

⁵⁰⁷ Cf. sobre esta matéria a *Estratégia de Segurança Europeia* apresentada por Javier Solana no Conselho Europeu de Salónica em 20 de Junho de 2003 in http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_en.htm

manutenção da paz e o reforço da segurança internacional⁵⁰⁸; d) o fomento da cooperação internacional; e) o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de Direito, bem como o respeito dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais. Os valores comuns encontram-se definidos no n.º 1 do artigo 6.º: “a União assenta nos princípios da liberdade, democracia, do respeito pelos Direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de Direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros”⁵⁰⁹.

Os “valores comuns” são definidos como quadro jurídico vinculativo para a condução da PESC. Diz o n.º 2 do mesmo artigo 11.º do TUE⁵¹⁰:

Os Estados-Membros apoiarão activamente e sem reservas a política externa e de segurança comum da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua. Os Estados-Membros actuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política comum. Os Estados-Membros abster-se-ão de empreender acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia com força coerente nas relações internacionais. O Conselho assegura a observância desses princípios.

O art.º 17.º do TUE (na redacção dada pelo Tratado de Nice) explicita que a política externa e de segurança comum “abrange todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum, se o Conselho Europeu assim o decidir”. Neste caso, continua o artigo, “o Conselho Europeu⁵¹¹ recomendará aos Estados-Membros que adoptem uma decisão nesse sentido, nos termos das respectivas normas constitucionais”. O mesmo dispositivo dispõe que a política da União (no quadro da PESD) “não afectará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-Membros” e respeitará “as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que vêm a sua política de defesa comum realizada no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)”, o que será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada pela União no quadro do TUE⁵¹².

O Conselho é assim a instituição que assegura a coordenação das políticas gerais económicas dos Estados; dispõe de poder de decisão; atribui à Comissão as competências de execução das normas que estabelece⁵¹³. O Conselho é constituído “por um representante de cada Estado-Membro a nível ministerial, que terá poderes para vincular o governo desse Estado-Membro”; a presidência “é exercida sucessivamente por cada Estado-Membro no Conselho, durante um período de seis meses,

⁵⁰⁸ De acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Carta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris. Cf. Vilaça & Gorjão-Henriques, *Tratado de Nice*, op. cit., pp. 14-15.

⁵⁰⁹ Vilaça & Gorjão-Henriques, *Tratado de Nice*, op. cit., pág. 11.

⁵¹⁰ Idem, pág. 15.

⁵¹¹ Trata-se da instituição da UE, no âmbito da qual os chefes de Estado e de Governo dos países da UE se reúnem cerca de quatro vezes por ano para debater as prioridades políticas da UE.

⁵¹² Vilaça & Gorjão-Henriques, *Tratado...*, op.cit., pp. 17-9

⁵¹³ Artigo 202.º do Tratado de Roma in Vilaça & Gorjão-Henriques, *Tratado...*, op.cit., pp. 164-5.

pela ordem decidida pelo Conselho, deliberando por unanimidade”. O Conselho reúne-se a convocação do seu Presidente (a iniciativa deste, de um dos seus membros ou da Comissão) e as deliberações do Conselho são (salvo disposição em contrário do Tratado) tomadas por maioria dos seus membros⁵¹⁴.

Em matéria de competências diz o artº 13º do TUE: “1. O Conselho Europeu definirá os princípios e as orientações gerais de política externa e de segurança comum, incluindo em matérias com implicações no domínio de defesa”. O nº 2 determina: “O Conselho Europeu decidirá sobre as estratégias comuns a executar pela União nos domínios em que os Estados-membros tenham *importantes interesses comuns*”. O nº 3 dispõe: “O Conselho⁵¹⁵ tomará as decisões necessárias para a definição e execução da política externa e de segurança comum, com base nas orientações gerais definidas pelo Conselho Europeu”. O artº 14º acrescenta ao regime do Conselho Europeu: “O Conselho adoptará acções comuns. As acções comuns incidirão sobre situações específicas em que se considere necessária uma acção operacional por parte da União. As acções comuns definirão os respectivos objectivos e âmbito, os meios a por à disposição da União e condições de execução respectivas e, se necessário, a sua duração”⁵¹⁶.

As reuniões do Conselho são preparadas por um Comité dos Representantes Permanentes (COREPER) o qual inclui os Representantes Permanentes dos Estados-Membros (i.e. os embaixadores dos Estados), o secretário-geral e o secretário-geral adjunto do Conselho e os adjuntos dos Representantes Permanentes⁵¹⁷. Este Comité encontra-se subdividido em dois sub-comités - o Coreper 1 e 2 – o primeiro que integra os adjuntos dos Representantes Permanentes e o segundo apenas reservado aos embaixadores⁵¹⁸. Para além destes, existem um Comité de Directores Políticos, uma Unidade de Políticas e um Comité Político e de Segurança.

Sendo o Conselho Europeu o conceptor e agente da PESC, o principal responsável pela implementação das respectivas decisões é o seu Presidente, um dos chefes de Estado ou de Governo

⁵¹⁴ Artigo 205º do Tratado de Roma in Vilaça & Gorjão-Henriques, *ibidem*.

⁵¹⁵ Este “Conselho” tem a designação de “Conselho da União Europeia”. Não existem propriamente membros permanentes deste Conselho. Para cada reunião dele, os Estados-membros enviam o ministro responsável pelo domínio político em questão. Por exemplo, os Ministros do Ambiente participam na reunião que trata de questões ambientais e que é conhecida como “Conselho Ambiente”. O Conselho que reúne os Ministros dos Negócios Estrangeiros é sempre presidido pelo Alto-Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Cf. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_pt.htm . Acedido em Maio de 2009.

⁵¹⁶ O mesmo acontece para as *posições comuns*, decisões que definem a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União, nos termos do art.o 15º do TUE. Cf. Vilaça & Gorjão-Henriques, *Tratado..., op.cit.*, pp. 16-7.

⁵¹⁷ Governo da Dinamarca, “What is the Coreper?” in http://www.euo.dk/euo_en/spsv/all/42/ . Acedido em Maio de 2009.

⁵¹⁸ Trata-se do nível onde são discutidas as questões relativas aos Conselhos para os Assuntos Gerais e Relações Externas, Assuntos Económicos e Financeiros e Justiça e Assuntos Internos.

dos 27, em rotatividade de exercício. Diz o artº 18º do TUE: 1) “a Presidência representará a União nas matérias de política externa e de segurança comum”; 2) “a Presidência é responsável pela execução das decisões tomadas ao abrigo do presente Título; nessa qualidade expressará em princípio a posição da União nas organizações internacionais e nas conferências internacionais”; 3) “a Presidência será assistida pelo Secretário-Geral do Conselho, que exercerá as funções de Alto-representante para a PESC”⁵¹⁹. Esclarece o nº 2 do artigo 207º do TUE: “O Conselho é assistido por um Secretariado-Geral, colocado na dependência de um Secretário-Geral, Alto-Representante para a política externa e de segurança comum, que será coadjuvado por um Secretário-Geral Adjunto responsável pela gestão do Secretariado-Geral. O Secretário-Geral e o Secretário-Geral Adjunto são nomeados pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada”⁵²⁰.

Visto o quadro institucional da PESC qual é o mecanismo de deliberação em termos de Política Externa? Diz artº 23º do TUE (⁵²¹):

As decisões ao abrigo do presente Título⁵²² serão adoptadas pelo Conselho, *deliberando por unanimidade*⁵²³. As abstenções dos membros presentes ou representados não impedem a adopção dessas decisões. Qualquer membro do Conselho que se abstenha pode fazer acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal nos termos do presente parágrafo. Nesse caso, não é obrigado a aplicar a decisão mas deve reconhecer que ela vincula a União. Num espírito de solidariedade mutual, esse Estado-membro deve abster-se de qualquer actuação susceptível de colidir com a acção da União baseada na referida decisão ou de a dificultar. (...) (grifos nossos)

O artº 16º salvaguarda, contudo, a esfera de soberania dos Estados-membros⁵²⁴:

Os Estados-Membros informar-se-ão mutuamente e concertar-se-ão no âmbito do Conselho sobre todas as questões de política externa e de segurança que se revistam de interesse geral, de modo a garantir que a influência da União se exerça da forma mais eficaz, através da convergência das suas acções.

O encadeamento destes dispositivos é tortuoso e revela um processo de decisão labiríntico cuja eficácia é diminuída pela burocratização do processo decisório: a) o Conselho Europeu (isto é, os 27 Chefes de Estado ou de Governo) define princípios e orientações gerais para a PESC num dado domínio ou certa região em particular; b) o Conselho (formado pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos 27) adopta posições comuns ou acções, indicando quais são e os meios afectos; c) o Alto-Representante para PESC assessora o Conselho e impulsiona a tomada de decisões e acções; d) os Estados-membros reservam as suas posições nas questões mais delicadas e se não puderem vetar a

⁵¹⁹ Cf. Vilaça & Gorjão-Henriques, *Tratado...*, *op.cit.*, pp. 19-20.

⁵²⁰ *Ibid.* pág. 167.

⁵²¹ *Ibid.* pág. 21.

⁵²² Título V. Disposições relativas à Política Externa e de Segurança Comum.

⁵²³ Apesar deste requisito de “unanimidade” o mesmo artigo prevê que o Conselho delibere por maioria qualificada sempre que adopte acções ou posições comuns ou tome decisão com base em estratégia comum, ou sempre que adopte qualquer decisão que dê execução a uma acção comum ou posição comum. Cf. Vilaça & Gorjão-Henriques, *Tratado...*, *op.cit.*, pág. 22.

⁵²⁴ *Ibid.* pág. 17.

decisão abstêm-se, ressalvando na (sua) declaração de voto as suas razões para que elas tenham projecção nos seus países; e) os Estados-membros informam-se (entre si) sobre as decisões que tomarem no plano das suas soberanias. Na prática, isto quer dizer que se não há unanimidade entre os 27 Estados-membros sobre que estratégia a adoptar numa dada situação internacional, também não há condições para a tomada de posições comuns e acções correspondentes.

Para além do Conselho Europeu e do Conselho a Comissão Europeia intervém também de uma forma subtil. Diz o número 4 do artº 18º do TUE: “A Comissão será plenamente associada às funções previstas nos números 1 e 2 (representação externa da União; participação da União nas organizações e conferências internacionais)”⁵²⁵. Este acompanhamento da acção do Conselho é burocrático. A Comissão dispunha de um serviço, a DG RELEX (Direcção das Relações Externas) que assessorava o Presidente da Comissão nesta matéria e que articulava com outras direcções-gerais como a DG Desenvolvimento, a DG Alargamento, a DG Comércio, o Gabinete de Assistência Humanitária. Em 2009, a DG RELEX deu lugar ao *Serviço Europeu da Acção Externa*, serviço de apoio ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança criado pelo Tratado de Lisboa⁵²⁶. O Parlamento tem também uma função de acompanhamento das políticas, decisões e medida tomadas no capítulo da PESC. Diz o artº 27D do TUE aditado pelo Tratado de Nice⁵²⁷:

Sem prejuízo das competências da Presidência e da Comissão, o Secretário-Geral do Conselho, Alto Representante para a política externa e de segurança comum, assegurará em especial que o Parlamento Europeu e todos os membros do Conselho sejam plenamente informados da execução das cooperações reforçadas instituídas no domínio da política externa e de segurança comum.

A Política Externa e de Segurança Comum tem sido objecto de viva controvérsia se tem sido capaz (ou não) de responder às exigências de projecção dos interesses comuns da União Europeia para o exterior. A tentação primeira é confrontá-la com a típica política externa de um Estado soberano⁵²⁸; outra perspectiva reside em olhá-la em termos da sua evolução tendo em conta o seu ponto de partida: porque razão os Estados-membros criaram a Política Externa e de Segurança

⁵²⁵ Cf. Vilaça & Gorjão-Henriques, *Tratado...*, op.cit., pág. 20.

⁵²⁶ Diz o artigo 13-A do Tratado de Lisboa: “No desempenho das suas funções, o Alto Representante é apoiado por um serviço europeu para a acção externa. Este serviço trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros e é composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais. A organização e o funcionamento do serviço europeu para a acção externa são estabelecidos por decisão do Conselho. Este delibera sob proposta do Alto Representante, após consulta ao Parlamento Europeu e após aprovação da Comissão”. Cf. Tratado de Lisboa, Jornal Oficial nº 2007/C 306/01, 17 de Dezembro de 2007 in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:EN:PDF>. Acedido em Maio de 2009.

⁵²⁷ Cf. Vilaça & Gorjão-Henriques, *Tratado...*, op.cit., pág. 26.

⁵²⁸ Neste exercício, Grant, Charles. (2009, Junho). *Is Europe doomed to fail as a power?*. Londres: Centre for European Reform, in http://www.cer.org.uk/pdf/essay_905.pdf; Kagan, Robert. (2002, Junho). Power and Weakness, *Policy Review*; Spence, Timothy. (2003). Towards an European Federal Europe, *International Affairs Review*, XI, 1, 76-93.

Comum?

Glen e Murgo lembram que esta política tem evoluído devagar mas é possível dizer que presentemente os Estados-membros controlam a PESC mais do que acontecia no passado⁵²⁹. Tentativas para estabelecer uma política externa coordenada começaram com a Política de Cooperação Europeia nos anos de 1970 mas apenas em 1987 o Acto Único Europeu conseguiu entranhá-la nos tratados europeus. Outros desenvolvimentos tiveram lugar com o Tratado de Maastricht e a PESC evoluiu de forma significativa já que ela surge plenamente integrada na estrutura institucional da UE. Contudo “não obstante o carácter intrincado do seu “desenho” é notório que a PESC tem deficiências significativas que minam a capacidade da UE formular uma política coerente e exequível”. Entre estas deficiências, estes autores citam a natureza essencialmente intergovernamental do processo de decisão, embora admita a introdução da tomada de decisões por maioria qualificada, mas existir uma relutância muito grande dos Estados-membros em usar esta possibilidade.

Keukeleire e MacNaughtan referem que as motivações dos Estados-membros em criar a PESC têm a ver com mudanças geoestratégicas que precederam a negociação do Tratado e actuaram com seu agente catalizador: a queda do comunismo na Europa, a reunificação da Alemanha em 1990, o conflito no Golfo na sequência da invasão do Kuwait pelo Iraque e o começo da guerra civil na Jugoslávia em 1991⁵³⁰. A PESC respondeu, no entender deles, a quatro objectivos: em primeiro lugar, reforçar a integração europeia e permitir a gestão das relações entre os Estados-membros numa conjuntura de grande instabilidade internacional; em segundo, permitir a gestão das relações dos Estados-membros com a Comissão tendo em conta a natureza centralizadora do mandato de Jacques Delors à frente da Comissão, devolvendo a condução desta política ao pilar intergovernamental de forma a garantir o “pleno controlo” dos Estados; terceiro, reforçar a identidade da Europa e ser ao mesmo tempo uma operação de relações públicas dada a perda de face da Europa durante a Guerra do Golfo e a crise da Jugoslávia; quarto, criar uma efectiva política externa europeia (pelo menos para alguns Estados), dotá-la de instrumentos efectivos⁵³¹.

Segundo estes autores os principais países europeus dividiram-se quanto à extensão e profundidade da política externa europeia e isso levou que a incluíssem num título separado, no corpo do tratado, o que criou dificuldades de articulação com vários instrumentos de política externa que se encontram distribuídos pelos principais domínios da política europeia, tais como o comércio, os acordos de cooperação e comércio, a cooperação para o desenvolvimento. A mesma preocupação

⁵²⁹ Glen, Carol M., Murgo, Richard C. (2007). EU-China relations: balancing political challenges with economic opportunities, *AEJ*, 5, 331–344

⁵³⁰ Keukeleire, Stephan, MacNaughtan, Jennifer. (2008). *The Foreign Policy of the European Union*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan, pp. 48-9.

⁵³¹ Ibidem.

levou a que a política ficasse com um pendor essencialmente intergovernamental, possibilitando o controlo férreo dos Estados da sua formulação e implementação. Outro ponto de divisão foi a questão da defesa europeia dado a existência de Estados membros da NATO e outros fora da Organização. As soluções encontradas agradaram segundo os dois autores a todos: aos alemães e aos franceses porque a UE tinha agora uma política externa comum; aos ingleses e a outros Estados mais cientes da sua soberania porque o articulado do Tratado possibilitava interpretações para todos os gostos⁵³². Apesar das expectativas criadas, a PESC mostraria as suas dificuldades na guerra civil dos Balcãs que eclodiria logo a seguir à assinatura do Tratado de Maastricht.

O reconhecimento das dificuldades de operacionalização da PESC levou, segundo Keukeleire e MacNaughtan, os Estados-Membros a transferirem a sua atenção do quadro jurídico europeu da PESC para estratégias e relações de parceria com outras partes do mundo. Estas estratégias e parcerias envolvem os três pilares da União mas sobretudo o primeiro pilar, o das Comunidades Europeias⁵³³. Tal esforço respondeu a dois objectivos: libertar a atenção excessiva da UE dos Estados do centro e leste europeu refocando-a na zona do Mediterrâneo e noutras partes do mundo; aplicar a estratégia seguida pela UE nas suas fronteiras orientais e setentrionais para outras regiões do mundo. Entre 1994 e 1995 as presidências alemã, francesa e espanhola do Conselho Europeu conquistaram apoio dos seus parceiros para esta recentragem. No fim de 1995 com o apoio da Comissão, a UE definiu as grandes linhas da sua política externa para a maioria das regiões do mundo o que se contém: nas Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Madrid em Dezembro de 1995⁵³⁴; na Declaração de Barcelona adoptada na Primeira Conferência Euro-Mediterrânica; na posição da União para a Cimeira Europa-Ásia (ASEM); na Estratégia da UE para as Futuras Relações UE-Rússia; nas Orientações gerais para a cooperação entre a Comunidade e a América Latina e no Acordo-Quadro Regional com o Mercosul. Segundo os autores estes documentos de política acentuam “uma globalização” das preocupações externas da União⁵³⁵. O que estas declarações parecem evidenciar (ainda segundo eles) é por um lado a preocupação de promover um ambiente internacional mais favorável, prosseguindo mudanças estruturais na situação interna de terceiros países, nas relações entre os Estados e na situação geral dessas regiões; procuram transferir as estruturas societais, políticas, económicas e interestaduais que caracterizam a União para esses países e regiões; suportam

⁵³² Keukeleire & MacNaughtan, *The Foreign Policy....*, op. cit., pág. 51.

⁵³³ A qual remonta à Parceria Comunidades Europeias-Países ACP dirigida a aspectos humanitários e à ajuda na área do comércio com antigas colónias de grandes países europeus e destinada a reforçar a componente de integração regional em África. Cf. Söderbaum, Frederik, “African Regionalism and EU-African Interregionalism” in Telò, Mário, *European Union...*, op.cit., pp. 196-7.

⁵³⁴ Cf. Conselho Europeu de Madrid. Conclusões da Presidência, 15 e 16 de Dezembro de 1995, in http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_pt.htm. Acedido em Maio de 2009.

⁵³⁵ Keukeleire & MacNaughtan, *The Foreign Policy....*, op. cit., pág. 52.

as reformas económicas e políticas nestas regiões como condição da sua estabilização. Tratam-se de objectivos de *enquadramento* (*milieu goals*) mais do que de *posse* (*possession goals*)⁵³⁶. (grifos nossos)

Os estudos sobre integração económica europeia foram dedicados na sua fase inicial a determinar a natureza da “polis” europeia e as razões do seu desenvolvimento. Os anos 60 assistiram a um vivo debate entre duas orientações teóricas: o funcionalismo e o intergovernamentalismo. A primeira procurou interpretar a dinâmica da integração europeia no quadro societário mais vasto do processo de modernização, de alargamento da burocracia comunitária e da globalização. Ernst Haas enquadra a primeira aproximação no seu livro *The Uniting of Europe*, como um processo através do qual os actores políticos das várias comunidades nacionais são forçados a realinhar as suas lealdades, as suas aspirações e a sua acção política para um novo centro cujas instituições possuem ou exigem jurisdição sobre os Estados-nacionais pré-existent⁵³⁷. Trata-se, segundo os neofuncionalistas, de colocar o processo de integração europeu no desiderato da gestão eficiente, funcional e tecnocrática da vida económica dos Estados-membros, atribuindo-a às elites. Isso convenceria os auditórios nacionais e conduziria com o tempo à transferência das lealdades dos cidadãos dos Estados-nação para as instituições europeias supranacionais⁵³⁸.

O intergovernamentalismo, embora não recusando a importância destes factores, contrapõe que os Estados-nação adaptam-se de forma automática a estas mudanças e as suas reacções são determinadas pelas dinâmicas competitivas existentes no sistema anárquico. Por outras palavras, o desenvolvimento das instituições e regimes internacionais é moldado pelas acções e pela convergência de interesses entre os Estados. Stanley Hoffman argumenta a favor da primazia dos interesses nacionais na cena política da Europa no pós-Segunda Guerra Mundial, registando que eles são construções nas quais as ideias e os ideais, experiências passadas e forças domésticas e as prioridades das elites governantes têm também um papel⁵³⁹. Hoffmann acusa os neo-funcionalistas de terem fracassado em colocar algumas dinâmicas relevantes no contexto histórico correcto, priorizando *o processo* em detrimento do *contexto*. As tensões que aconteciam na Europa Ocidental durante os anos 60 podem ser explicadas pelo facto dos Estados-membros ainda não terem chegado a um consenso sobre o posicionamento da sua entidade supranacional (as Comunidades Europeia) na ordem mundial. Por outro lado, essas tensões podem ser compreendidas pelo facto de leituras

⁵³⁶ Cf. Elgström & Smith, “Introduction”, in Elgström & Smith, (eds), *The European Union's, op. cit.*, pág. 2.

⁵³⁷ Haas, Ernst. (1968, 2ª edição). *The Uniting of Europe. Social and Political Forces 1950-7*. Stanford: Stanford University Press, pág. 16.

⁵³⁸ Rosamond, Ben. (2000). *Theories of European Integration*. Houndmills, Nova Iorque: Palgrave Macmillan, pp. 50-73.

⁵³⁹ Hoffmann, Stanley. (1995). *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994*. Boulder: Westview Press, pp. 1-6.

contrapostas (entre os Estados-membros) serem agravadas por relações específicas com actores externos poderosos, como os Estados Unidos, para quem a integração europeia era um assunto de enorme interesse⁵⁴⁰. Estas tensões seriam exacerbadas por incursões de supranacionalidade em áreas de enorme controvérsia. Isso leva Hoffmann a distinguir entre “alta” e “baixa” integração, para explicar que a integração era possível em certas áreas técnicas e pouco controversas e seria impossível em áreas em que a autonomia dos governos estaria em causa. Os governos tendem a cooperar mais nas áreas de política normal (*low politics*) porque se trata de áreas onde a negociação infraestatal é a regra; o mesmo não acontece com a alta política (*high politics*) que Hoffmann considera ser imune a esforços de integração por ser uma zona autónoma de actividade política⁵⁴¹.

Esta visão não resiste, muito provavelmente à passagem do tempo mas é preciso ter em mente que a doutrina intergovernamentalista reflecte-se no dia-a-dia da União Europeia uma vez que em termos do processo decisional o Conselho é a instância final para tomada de posição relevante ou estratégica e mesmo para a aprovação de legislação. Significa isso que são os Estados-Membros a tomar o papel de pivots de todo o processo de decisão, colocando mesmo um desafio ao poder de definição da agenda política europeia da Comissão Europeia. Do ponto de vista dos liberais intergovernamentalistas, registam Keukeleire e MacNaughtan, a política externa europeia é ditada pelos Estados-Membros, pelos seus interesses nacionais e por barganhas (ou negociações) intergovernamentais⁵⁴².

O argumento é muito atractivo porque se tomarmos a análise deste vector de política do ponto de vista histórico os acordos entre Estados-membros têm sido decisivos em levar a política externa adiante, quando um entendimento preliminar foi alcançado entre os principais três Estados-membros (França, Alemanha e Grã-Bretanha). O corolário disto é que o desenvolvimento de uma PESC efectiva relativamente a temas cruciais (Médio-Oriente ou relações com a Rússia) tem sido dificultado pela negociação intra-europeia em atingir um consenso⁵⁴³. Isso não obsta a que a União seja capaz de ter avanços históricos. Keukeleire e MacNaughtan chamam a atenção para o papel crescente dos “core groups” (grupos de contacto) ao lado do Secretariado do Conselho no impulsionar de dossiers. Tratam-se de grupos de monitoragem constituídos por Estados de média e pequena dimensão bem como Grandes Estados e virados para alguns dos problemas da política externa da UE. A natureza destes grupos é diversa, podendo ser temporários ou permanentes e ter um

⁵⁴⁰ A disleksia Grã-Bretanha, França e Alemanha pode ser explicada deste ponto de vista.

⁵⁴¹ Hoffmann, *The European...*, *op.cit.*, pp. 1-6. Rosamond, Ben, *Theories....*, *op.cit.*, pp. 76-8.

⁵⁴² Keukeleire & MacNaughtan, *The Foreign Policy...*, *op. cit.*, , pág. 330.

⁵⁴³ Idem, pág. 113.

⁵⁴³ Idem, pág. 330.

funcionamento mais informal ou actuar de uma forma estruturada⁵⁴⁴. Relembrando algumas das premissas dos neofuncionalistas, Keukeleire e MacNaughtan lembram que a crescente institucionalização da PESC e também da Política Externa de Segurança e Defesa, através do reforço de actores comuns no Secretariado do Conselho Europeu, tem levado a um novo mecanismo que define, promove e interpreta interesses comuns e desenvolve políticas comuns numa perspectiva europeia. As Instituições fornecem o cenário próprio para os Estados-membros aceitarem restrições à sua autonomia externa de forma a conduzirem melhor os seus interesses, no capítulo externo. A articulação externa europeia no que respeita a uma política para os Balcãs é disso exemplo⁵⁴⁵.

Assim, do ponto de vista jurídico, a União Europeia pode ser qualificada como um tipo muito especial de organização internacional, dotada de personalidade jurídica internacional⁵⁴⁶, de âmbito global pela natureza de objectivos que persegue e de carácter regional do ponto de vista territorial, já que abrange apenas Estados que se localizam no continente europeu. A UE é mais que uma associação de Estados soberanos, para objectivos económicos e de cooperação, porque começou a ser revestida a partir de 1991 de uma indisfarçável dimensão supranacional. Isso reflecte-se em políticas comuns em áreas que têm pouco a ver com o respectivo ponto de partida (a CECA e a CEE), com instituições cuja esfera de competência é transversal aos órgãos próprios dos Estados-membros, com decisões de natureza normativa que se aplicam contra o próprio direito dos Estados. Isso reflecte-se também numa crescente intervenção internacional o que revela que a União é, sob qualquer perspectiva, um actor internacional de primeira grandeza. Parte significativa dessa dimensão resulta do carácter normativo da construção da União Europeia e do processo de integração. Barry Buzan chama a atenção para esta inclinação para a normativização do sistema internacional (e do papel da União Europeia nela) quando diz que no século XX os países ocidentais começaram a desenvolver uma “muito intensa rede de regras, normas e instituições entre si, num leque mais alargado de questões do que partilham com o resto do mundo”. A União Europeia, explica, “constitui uma espécie de “núcleo dentro do núcleo” com os seus Estados-Membros criando uma rede densa de instituições e direito comum, penetrando tão profundamente nas suas sociedades que não é claro se aquela rede se não deva ver como um género de unidade de topo ou um tipo de confederação *sui generis*, em certo sentido um actor por direito próprio da sociedade internacional”⁵⁴⁷.

Elgström e Smith anotam que tem havido nos últimos vinte anos um debate vivo sobre a natureza da UE enquanto actor internacional com uns autores assemelhando-a a um Estado, outros a

⁵⁴⁴ Idem, pág. 113.

⁵⁴⁵ Keukeleire & MacNaughtan, *The Foreign Policy...*, *op. cit.*, pág. 331.

⁵⁴⁶ Artigo 281º do Tratado de Roma in Vilaça & Gorjão-Henriques, *ibidem*.

⁵⁴⁷ Buzan & Little, *International Systems...*, *op. cit.*, pág. 328.

um tipo de associação de Estados mais ou menos difusa, e outros a um actor único de relações internacionais, singularidade essa que permite “preencher algumas das lacunas na literatura das relações internacionais”⁵⁴⁸. Este debate tem aberto a porta a noções (da UE) como *Poder Civil*, *Poder Normativo* e *Poder Contratual para a Paz* elaboradas por autores como François Duchêne⁵⁴⁹, Christopher Hill⁵⁵⁰, Ian Manners⁵⁵¹, Jan Orbie⁵⁵², Richard Rosecrance⁵⁵³, Karen Smith⁵⁵⁴ e Mark Gismondi⁵⁵⁵. Grande parte destes autores centra o debate na distinção entre a União Europeia e os Estados Unidos, actor a que associamos ao papel de Grande Poder. A União Europeia distingue-se em muitos aspectos dos Estados Unidos⁵⁵⁶ e é única pelo alinhamento de objectivos e valores, pelo tipo de instrumentos políticos que usa, e pela natureza peculiar da sua construção institucional⁵⁵⁷. Um dos pontos mais relevantes para a determinação da sua singularidade tem a ver com os seus objectivos internacionais que são mais de *enquadramento* (*milieu goals*) do que de *posse* (*possession goals*). Enquanto os objectivos de posse estão ligados aos interesses nacionais, em particular às questões de segurança, os objectivos de enquadramento “intentam modificar o ambiente em que o actor opera”⁵⁵⁸. Segundo Elgström & Smith “as ambições normatizantes da União Europeia exemplificadas pela inclusão de condições normativas no seus acordos internacionais demonstram um esforço consciente de mudar a envolvência” o que a distingue dos Estados Unidos, mais preocupados nas ameaças à sua segurança⁵⁵⁹. Elgström & Smith remetem para Manners quanto à ênfase que a União Europeia dá a normas e princípios, o que resulta tanto das circunstâncias históricas, como do quadro jurídico de criação das Comunidades (e depois da União) e a sua forma híbrida de governação (dividida entre as Instituições europeias e as autoridades dos Estados-Membros). A

⁵⁴⁸ Elgström, Ole, Smith, Michael, “Introduction”, Elgström & Smith, Michael (eds), *The European Union's*, op.cit., pp. 1-2.

⁵⁴⁹ Duchêne, François (1972). *Europe's Role in World Peace*. In Mayne, R., (Eds). *Europe Tomorrow: Sixteen European look Ahead*. Londres: Fontana.

⁵⁵⁰ Hill, Christopher. (1993). *European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model – or Flop?*. In Rummer, R. (ed.). *The Evolution of an International Actor*. Boulder e Londres: Westview Press.

⁵⁵¹ Manners, Ian (2002). *Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?*, *Journal of Common Market Studies*, 40, 2, 235-258.

⁵⁵² Orbie, Jan, (2003, 27-29 de Março). *The EU as a Civilian Power: The Role of Trade Policy?*. Comunicação apresentada à EUSA Eight Biennial International Conference, Nashville, Tennessee.

⁵⁵³ Rosecrance, Richard. (1998). *The European Union: A New Type of International Actor*. In Zielonka, J., (Eds). *Paradoxes of European Foreign Policy*. The Hague: Kluwer Law International.

⁵⁵⁴ Smith, Karen. (2003, Inverno-Primavera). *The European Union: a Distinctive Actor in International Relations*, *The Brown Journal of World Affairs*, IX, 2, 103-113, acessível via www.watsoninstitute.org

⁵⁵⁵ Gismondi, Mark D. (2008). *Ethics, Liberalism and Realism in International Relations*. Londres e Nova Iorque: Routledge.

⁵⁵⁶ Não tem um Banco Central que seja responsável pela emissão, em exclusivo, da moeda da União. Não tem um exército europeu, nem uma defesa comum integrada. Não tem uma política externa concebida a nível central mas apenas um procedimento para a tomada de posições e acções em comum; só agora começa a ter uma diplomacia europeia que coexiste com a dos Estados-Membros.

⁵⁵⁷ Elgström & Smith, “Introduction”, in Elgström & Smith, (eds), *The European Union's*, op. cit., pág. 2.

⁵⁵⁸ Ibidem.

⁵⁵⁹ Ibidem.

ênfase nos valores (que se contêm no artigo 6º do TUE) documenta o que Manners designa pelos cinco princípios fundamentais do *acquis communautaire* e o *acquis politique*: paz, liberdade, democracia, Estado de Direito e Direitos Humanos⁵⁶⁰. A isto se acresce o corpo de objectivos da União definidos, como vimos, no artigo 2º do Tratado da União Europeia.

O pensamento de Elgström e Smith radica na visão de Duchêne das Comunidades Europeias como “poder civil” que resulta desde logo da transformação das relações dentro da Europa de uma lógica de “guerra” (que prevaleceu até 1949) para uma de relações entre nações “civilizadas”⁵⁶¹. O sucesso do primeiro alargamento confirmaria esta constatação. A segunda parte do argumento diz que é possível um actor (neste caso as Comunidades Europeias) sem ser um actor do ponto de vista militar ter um poder efectivo no plano internacional. Isso permitia às Comunidades projectarem a sua influência pelo mundo sem que os seus interlocutores se sentissem ameaçados. A terceira parte do argumento diz que num mundo em que as políticas externas dos Estados são marcadas pela interdependência o potencial de um “poder civil” como as Comunidades Europeias para uma intervenção construtiva é imenso. A tese de Duchêne é marcada pelas circunstâncias do tempo em que ele a concebeu, já que nos anos 1970 os Estados Unidos são o verdadeiro poder militar, no Ocidente. Não há nesta altura grande espaço para outro competidor do outro lado do Atlântico e o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa comprovou-o.

O problema é que o modelo do “poder civil” fazia sentido em tempo de paz mas quando as relações dentro da Europa foram perturbadas com a crise nas Balcãs (nos anos 1990), os limites desse poder vieram à tona e teve que ser a NATO a resolver a guerra civil na fronteira oriental da Europa. Na verdade, a União Europeia revelou-se incapaz de concretizar as expectativas de mudança criadas pelo seu crachá de “poder civil”, ao mesmo tempo que experimentava as desvantagens de o ser. Outra vez em 2001, na sequência dos atentados terroristas do 11 de Setembro, a Europa viu-se confrontada com uma leitura excessivamente civilista da sua intervenção como actor internacional e isso forçou-a a avançar rapidamente com uma Política Europeia de Segurança e Defesa como o Tratado de Lisboa iria convalar.

Um outro aspecto que reforça a ideia da singularidade, alegam Elgström & Smith, tem a ver com a configuração dos instrumentos da política externa. Na literatura da União Europeia como “poder civil” tem sido dada uma atenção muito particular ao uso de instrumentos económicos e diplomáticos, em contraste com o uso de instrumentos militares tradicionais. Segundo Orbie⁵⁶² e

⁵⁶⁰ Manners, “Normative Power Europe...”, *ibid*, pp. 235-258.

⁵⁶¹ Cf. Duchêne, F., “Europe’s Role in World Peace”, in Mayne, R., *op. cit.*, pp. 32-47.

⁵⁶² Orbie, Jan, “The EU as a Civilian Power...”, *op. cit.*

Karen Smith⁵⁶³, citados por Elgström & Smith, uma outra ênfase tem sido dada à persuasão, aos incentivos positivos e à concertação construtiva em vez do isolacionismo⁵⁶⁴. Orbie argumenta que em resultado do fracasso da ratificação da Constituição Europeia a UE é um importante actor em áreas que designa por “*low politics*” ou domínios civis. Trata-se de áreas como o comércio, o desenvolvimento, a ajuda humanitária, o ambiente, energia, concorrência, assuntos sociais, asilo e emigração que se prendem com o primeiro pilar da UE⁵⁶⁵. Isso sugere o estudo dos papéis (*role*) que a UE prefigura na vida internacional, já que um conceito de “papel singular” pode ser aplicado à União Europeia tendo em conta as características particulares das suas relações externas.

O conceito de “papel” tem sido usado na literatura de relações internacionais como sinónimo de influência mas outras vezes como “chapéu” para traços gerais do comportamento internacional da UE. Os actores actuam do modo que eles acreditam que se espera deles num certo contexto ou situação e esses “papéis” estão associados com certas posições: papel dos Grandes Poderes ou dos “presidentes”⁵⁶⁶. A partilha de expectativas de que a identificação dos papéis depende é facilitada, como dizem os constructivistas, pelo facto de muitos dos papéis se encontram institucionalizados em estruturas sociais que existem antes das interacções. Por isso os papéis estão associados ao comportamento de um actor numa área específica dentro de um certo quadro organizacional (por exemplo ser membro da OMC ou das Nações Unidas), o que aponta para que os papéis são determinados pelo contexto⁵⁶⁷. Segundo Christopher Hill e Karen Smith, citados por Elgström e Smith, a UE tem sido única em razão do largo espectro de instrumentos que tem ao seu dispor e usa isso como uma vantagem, designadamente na prevenção de conflitos. Os “poderes civis” estão mais focados na cooperação multilateral do que nos poderes militares tradicionais. Esse aspecto tem sido avançado para distinguir a UE dos Estados Unidos, na conhecida asserção de Robert Kagan que a UE é de Vénus e os Estados Unidos são de Marte. Por isso a União Europeia incentiva cooperação regional noutras partes do mundo e confia no multilateralismo para resolver conflitos, embora o seu multilateralismo esteja aberto à discussão⁵⁶⁸. Ao fazê-lo a União Europeia não perde o sentido de

⁵⁶³ Smith, Karen, “The European Union:...”, *op. cit.*

⁵⁶⁴ Elgström & Smith, “Introduction”, *op.cit.*, pág. 3.

⁵⁶⁵ Orbie, Jan. (2008). A Civilian Power in the World. Instruments and Objectives in European Union External Policies. In Orbie, Jan (Eds). *Europe’s Global Role. External Policies of the European Union*. Surrey e Burlington: Ashgate, pp. 7-8.

⁵⁶⁶ Holsti, K. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy, *International Studies Quarterly*, 14, 233-309.

⁵⁶⁷ Aggestam, Lisbeth, “Role Theory and European Foreign Policy” in Elgström & Smith, (eds), *The European Union’s*, *op.cit.*, pp. 14-5.

⁵⁶⁸ Jørgensen anota que a disponibilidade da UE para apoiar um “multilateralismo efectivo” foi apresentada numa conjuntura muito especial na política internacional, o que se pode designar por “rescue mission” (uma missão de salvamento). Cf. Jørgensen, Knud Erik, “A Multilateralist Role for the EU?” in Elgström & Smith, (eds), *The European Union’s*, *op.cit.*, pp. 30-46.

mudar o ambiente internacional ao seu paradigma. Como diz Jørgensen “a UE não responde apenas aos desafios globais e regionais adaptando as suas instituições ‘domésticas’ mas procura formatar o sistema internacional, protegendo os seus interesses e contribuindo para soluções globais e estes “papéis” internacionais fazem da União o que ela é como actor internacional”⁵⁶⁹. Isso é evidente no facto da UE ter ambições de desempenhar um papel nas organizações internacionais, não se limitando a ser uma organização internacional. O que reforça a ideia da UE como um actor especial actuando autonomamente na política internacional.

Regressando à natureza dos instrumentos usados pela UE na sua acção externa a configuração desses instrumentos define a singularidade da União porque evidenciam uma ligação muito próxima com elementos centrais da política internacional. Tal é o caso da influência social que está ligada ao processo negocial; como o é da formação de instituições (*institution-building*) e do estabelecimento de normas e procedimentos de cooperação multilateral; como o ainda é a criação de laços políticos para consolidar as ambições normativizantes da União⁵⁷⁰. Passando à última das situações que tipificam a sua singularidade, o sistema de governança da União, a combinação de elementos supranacionais e interestatais tem sido identificado como um problema para a definição de uma política externa coerente. A etiqueta de “euro-paralela” tem sido colada a esta definição apontando para a natureza dispare e conflitual dos interesses nacionais, para a existência de instituições fracas com objectivos concorrentes (Parlamento e Conselho) e para uma pouco clara divisão de competências entre os diferentes actores. Contudo a estrutura institucional da União Europeia pode ser entendida como uma vantagem e contribuir para a singularidade da UE⁵⁷¹. Os conceptores da política externa da União estão assim acostumados em conduzir negociações multinível e na formação de políticas ao nível interno e funcionando em rede a UE está particularmente apetrechada para intervir e tirar partido nas negociações multilaterais, sendo ela a expressão de um processo político multinível e de interacção. Porque o processo político internacional é crescentemente caracterizado pela fluidez, complexidade e jogos multinível, o potencial da União como actor internacional valoriza-se.

Extraíndo algumas conclusões da análise que recolhemos supra parece-nos evidente que a União Europeia conserva traços muito próprios de uma confederação de Estados mas distinta das que conhecemos na história da Europa (a Confederação Hevéllica). Não é um Estado, muito menos um Estado Federal mas uma associação de Estados soberanos que para efeitos do seu relacionamento

⁵⁶⁹ Jørgensen, “A Multilateralist Role...”, *op. cit.*, pág. 36.

⁵⁷⁰ Elgström & Smith, “Introduction”, *op. cit.*, pág. 3.

⁵⁷¹ Elgström & Smith, “Introduction”, *op. cit.*, pág. 4. No mesmo sentido, Lucarelli, Sonia, “Interpreted Values. A Normative Reading of EU Role Conceptions and Performance” in Elgström & Smith, (eds), *The European Union's*, *op. cit.*, pp. 47-65.

externo escolhe, a mor das vezes, actuar através das instituições da União Europeia, a fazê-lo individualmente. Não é uma típica organização internacional já que as instituições centrais da União lhe dão um entrosamento que não é típica nas organizações internacionais. Não é notório que a União seja o consórcio difuso de Estados que o argumento liberal inter-governamentalista avança nem convence a explicação que só os Estados interessam, que são eles a marcar a agenda da União tendo os condicionalismos supranacionais (envolvência, pressões do sistema) peso diminuto na PESC. O neo-funcionalismo mais recente marca um ponto ao apontar para certos avanços em posições comuns como é o caso do Médio Oriente, da questão dos Balcãs, ou mesmo de uma posição estratégica comum face à China (ou à Rússia). Seja por pressão das elites em Bruxelas, por dinâmica institucional, ou por um jogo de compensações na coligação dos interesses dos Estados existem avanços na implementação de uma política externa europeia comum. Naturalmente que em assuntos sobre que não há o necessário consenso, alguns dos grandes Estados europeus sentem-se tentados a agir por si próprios ou a bloquear uma posição comum.

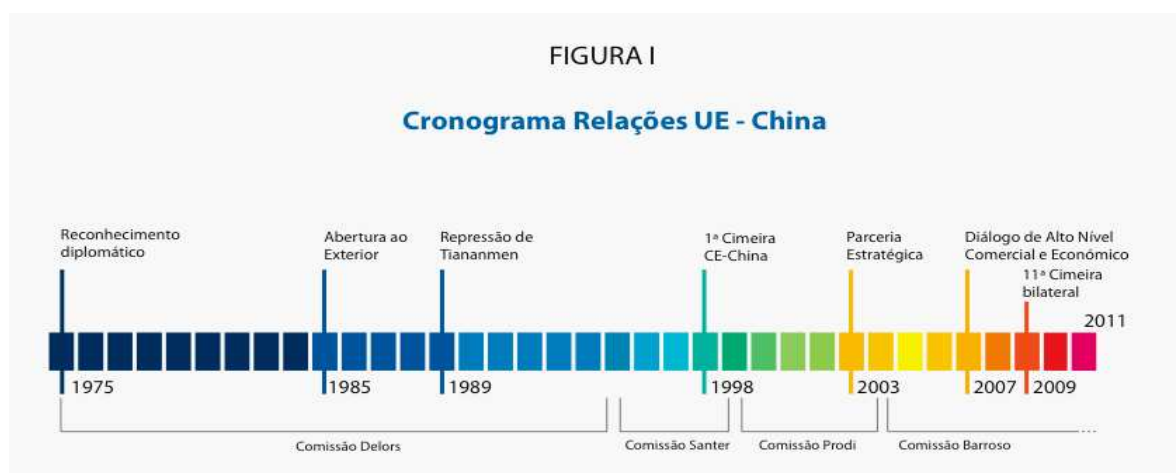
Quanto às teorias da União Europeia como poder civil ou normativo nas relações internacionais fica-se com a impressão que elas tocam apenas uma parte da realidade complexa da construção europeia. É verdade que a União porque se funda numa determinada visão do mundo e numa ética de valores na vida internacional, decorrentes dos artigos 2º e 6º do Tratado da União Europeia, tende a actuar no campo externo procurando exportar para outras regiões modelos de cooperação inter-estadual, estratégias de desenvolvimento económico e até a sua concepção de direitos humanos. Fá-lo estabelecendo normas de conduta e princípios de actuação nos acordos que outorga com países terceiros mas uma coisa é o quadro global, normativo, outra a sua interpretação ou aplicação no terreno. A União Europeia pauta-se pelos princípios da liberdade, democracia, do respeito pelos direitos humanos, bem como do Estado de Direito que protesta serem comuns aos Estados-membros. Isso não a impede, contudo, de ter relações de perfeita cordialidade com espaços civilizacionais onde não se partilha os mesmos valores normativos ou concepções de vida e sociedade. Atente-se à política europeia para a Ásia Central, o Médio-Oriente ou África⁵⁷². Por outro lado, à medida que a União ganhar capacitações no capítulo da defesa, da segurança internacional, a importância do poder militar ganhará pujança e a visão de um poder eminentemente “civilista” deixará de ter sentido.

4.3 Relações políticas, económicas e comerciais União Europeia-China

Iremos nesta secção pôr em destaque as principais etapas das relações políticas e comerciais entre a Europa e a China e identificar como os fluxos comerciais ganham dimensão e relevância à medida que as duas partes se conhecem e definem, de forma cada vez mais clara, as expectativas de

⁵⁷² Gismondi, Mark D., *Ethics, liberalism...*, *op.cit.*, pág. 212.

uma quanto à outra. As Comissões Delors e Prodi têm uma manifesta orientação socialista⁵⁷³ e olham para as relações com a República Popular da China como uma oportunidade de integrarem o país asiático no quadro das relações externas da Europa. Para isso usam os instrumentos da assistência técnica, da cooperação para o desenvolvimento, da transferência de tecnologias, da modernização do sistema regulamentar e da liberalização dos mercados para aproximação política e económica. A doutrina subjacente vai de encontro às posições da escola neoclássica da economia segundo a qual os países podem maximizar as suas vantagens relativas uma vez que tomem decisões, de forma autónoma, com base em informação relevante e completa⁵⁷⁴. Privilegiamos na análise dessas relações uma exposição cronológica porque o período de análise é extenso, havendo uma interligação entre a cadência das relações e a conjuntura internacional. Não se consegue perceber a dimensão da Parceria Estratégica que se inicia em 2003 sem ter em conta o período relacional imediatamente anterior (veja-se o cronograma seguinte).



A Comunidade Europeia estabeleceu relações diplomáticas com a China em 1975⁵⁷⁵. Em 1973, o governo chinês convidara o Comissário Europeu, Christopher Soames, a visitar a China, o que na prática diplomática constituía um convite para o estabelecimento de relações oficiais. Em Novembro de 1974, a Comissão Europeia dirigiu um memorando de entendimento à China sob a forma de

⁵⁷³ Delors vem das fileiras do Partido Socialista francês e Prodi é um democrata-cristão de pendor socialista. Cf. http://en.wikipedia.org/wiki/Jacques_Delors e http://en.wikipedia.org/wiki/Romano_Prodi

⁵⁷⁴ Cf. http://en.wikipedia.org/wiki/Neoclassical_economics

⁵⁷⁵ Segue-se, com adaptações, a Cronologia de Relações UE-China in http://ec.europa.eu/external_relations/china/docs/chronology_2008_en.pdf

projecto de um possível acordo comercial entre os dois lados⁵⁷⁶. Na sequência desta visita e do memorando, em Maio de 1975 a República Popular da China e a Comunidade Europeia estabeleceram formalmente relações diplomáticas. Elas vão marcar a acção de três Comissões Europeias: as Comissões Delors (1995-1999), Prodi (1999-2004) e Barroso (2004-2009).

A proposta europeia para uma base institucional para as relações comerciais bilaterais foi objecto de detalhada negociação e a 3 de Abril de 1978 foi assinado o Acordo de Cooperação e Comércio (*Trade and Cooperation Agreement*)⁵⁷⁷ em Bruxelas. Dele resultou a criação de uma Comissão Conjunta com a função de o implementar. Este acordo marca, desde logo, três diferenças substanciais quanto ao tipo de desanuviamento (*détente*) acolhida na relação bilateral entre a China e os Estados Unidos: a concentração nas questões económicas e comerciais; a natureza bilateral das relações dos Estados-membros com a China; a falta de uma estratégia comum⁵⁷⁸.

As causas históricas da aproximação Europa-China decorrem por um lado da aproximação sino-americana que conduz ao reconhecimento diplomático entre os Estados Unidos e a China, por outro lado ao estabelecimento da Política de Cooperação Europeia em 1970, depois institucionalizada pelo Acto Único Europeu em 1987 e constituindo o ponto de partida para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC)⁵⁷⁹.

Após o falecimento de Mao Zedong em Setembro de 1976 e da tomada de poder interno pelo grupo liderado por Deng Xiao Ping, a China deu na 3ª Sessão Plenária do 11º Comité Central do PCC (1978) sinal de abertura económica ao exterior, sobretudo ao Ocidente, o qual do ponto de vista dos responsáveis chineses poderia fornecer o Investimento Directo Estrangeiro, a tecnologia e o *know-how* indispensável ao processo de modernização da China, paralizada por três décadas de

⁵⁷⁶ Cf. Algeri, Franco. (2002). E.U. External Economic Relations with China since 1978: an Institutional Perspective. In Edmonds, Richard Louis. *China and Europe since 1978: A European Perspective*. Nova Iorque e Melbourne: Cambridge University Press, pág. 64.

⁵⁷⁷ Ver *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 123, 11 de Maio de 1978, pág. 2.

⁵⁷⁸ Neves, Miguel Sousa. (1995). Towards a Common China Policy for the EU: a Portuguese Perspective. In Grant, Richard. *A European Strategy for the Twenty-First Century*. Londres: The Royal Institute of International Affairs, pág. 75.

⁵⁷⁹ Em 1974, os chefes de Estado e de governo da Comunidade Europeia haviam acordado em se reunir como Conselho Europeu, o órgão executivo de facto, a Comissão Europeia passou a estar autorizada a cobrar as suas próprias receitas e a avançar com novas áreas de cooperação como a política comercial comum. A criação desta “política comum” implicou a gestão uniforme das relações comerciais com países terceiros, nomeadamente através de uma pauta aduaneira comum e de regimes comuns relativos às importações e às exportações, propiciando a eliminação das restrições ao comércio e das barreiras alfandegárias dentro do espaço europeu. Para proteger o mercado comunitário, a Comunidade passou a dispor de instrumentos como as medidas de *anti-dumping* e anti-subsídios, o regulamento sobre os obstáculos ao comércio e as medidas de salvaguarda. A Comissão passou a negociar e a concluir acordos internacionais em nome da Comunidade no quadro das suas relações bilaterais e multilaterais, participando, activamente, no Sistema Mundial de Comércio. Cf. http://europa.eu/scadplus/glossary/european_political_cooperation_pt.htm. Acedido em Maio de 2009,

revolucionarismo político. As duas partes acordaram, na sequência da aprovação da “política de abertura ao exterior”, em conferir uma à outra o Estatuto de Nação Mais-Favorecida⁵⁸⁰.

A prática de concertação bilateral facilitada pelas reuniões do Comité Conjunto⁵⁸¹ e por trocas de visitas frequentes entre responsáveis políticos dos dois lados, ao longo década de 1980⁵⁸², abriu caminho para uma melhor compreensão das respectivas expectativas e para o primeiro acordo comercial, no domínio dos têxteis, assinado a 18 de Julho de 1979, ainda antes de acordo idêntico assinado com os Estados Unidos⁵⁸³. Seguiu-se o lançamento do primeiro programa de cooperação CE - China no domínio da Ciência e Tecnologia (1983)⁵⁸⁴ e o estabelecimento de projectos de cooperação em áreas como a formação em gestão e o desenvolvimento rural.

Esta abertura à Europa – a China foi o primeiro país do bloco comunista a reconhecer a Comunidade Europeia – respondeu a um desígnio essencial da política externa chinesa: a implementação da visão pragmática de Deng Xiao-Ping de que a China deveria diversificar as suas relações com o Ocidente, com vista a captar capital de investimento, exportações e evitar cair na dependência dos Estados Unidos.

Numa conversa com o primeiro-ministro Edward Heath, em 18 de Abril de 1985, Deng situou a sua visão: “à medida que a China cresce, o seu comércio externo crescerá, pelo que a Europa deve ter uma parte apropriada no nosso comércio externo. Quero levantar dois pontos em particular. Um é a transferência de tecnologias. Os países europeus são liberais neste aspecto (comparativamente a outros). O segundo é que as duas partes devem explorar os canais comerciais”. E mais à frente “o comércio com a Europa corresponde a uma pequena parte do nosso comércio externo. Se representar uma maior proporção ficaremos satisfeitos. Nos últimos três anos temos pensado como aumentar os laços económicos com a Europa. Esta é a nossa política. Espero que os empresários europeus

⁵⁸⁰ Cf. Regulamento do Conselho (CEE) nº 2616/85 de 16 de Setembro de 1985 relativo à assinatura de um Acordo de Cooperação Económico e Comercial entre a Comunidade Económica Europeia e a República Popular da China. Publicado no Jornal Oficial L250 de 19.09.1985, in http://europa.eu/scadplus/glossary/commercial_policy_pt.htm. O art. 1º refere “nas suas relações comerciais, as duas partes contratantes conferem uma à outra o estatuto de nação mais favorecida em todas as matérias”.

⁵⁸¹ O nº 1 do artigo 13º do Acordo de Cooperação Económica e Comercial entre a Comunidade Económica Europeia e a República Popular da China prescreve que “as duas partes contratantes devem estabelecer, sob este Acordo um Comité Conjunto formado por representantes de da Comunidade Económica Europeia de um lado e da República Popular da China do outro”. Cf. *op. cit.* L.250/4.

⁵⁸² Cf. http://ec.europa.eu/external_relations/china/docs/chronology_2008_en.pdf e Xinhua *China's Foreign Relations* “A Chronology of Events, Foreign Languages Press, Pequim, 1989, pág. 387.

⁵⁸³ Xinhua, *A China's Foreign Relations....*”, *ibid*, pág. 387. O Presidente Jimmy Carter submeteu ao Congresso norte-americano para ratificação, em 23 de Outubro de 1979, o primeiro acordo comercial com a China (assinado em 7 de Julho de 1979) o qual foi aprovado em 24 de Janeiro de 1980.

⁵⁸⁴ Cf. resenha da política de cooperação China-UE no domínio da Ciência e Tecnologia, Comissão Europeia, in http://ec.europa.eu/research/iscp/eu-china/about_en.html. Acedido em Maio de 2009.

continuem a criar as condições para que cada vez mais produtos chineses entrem no mercado europeu”⁵⁸⁵.

A política da abertura ao exterior foi fundamental para fazer avançar as relações económicas entre as duas partes, que ela permitiu o estabelecimento de contactos políticos entre dirigentes dos dois lados. A criação da Comissão Conjunta decorrente do Acordo de Cooperação e Comércio de 1978 permitiu acompanhar (de perto) os progressos realizados.

O modelo europeu, com grande apoio governamental e significativa regulação da economia, era mais perceptível aos dirigentes chineses que o desregulado sistema norte-americano. Como refere um autor, o contacto com a Europa permitiu à China “aprender de fora” para depois “adaptar internamente”, com todas as cautelas. Daí uma aposta especial na “transferência de tecnologias” e em “aprender com o estrangeiro”, duas referências no discurso político chinês, durante estas décadas⁵⁸⁶.

A década de 80 e a primeira parte da década de 90 revelam uma crescente importância da Grande China (República Popular da China, Hong Kong, Taiwan) nas importações e exportações da Comunidade Económica Europeia⁵⁸⁷. Estruturámos a nossa segunda hipótese *minimax* “A parceria UE-China é um compromisso bilateral envolvendo uma forte dimensão económica e comercial e diminuta nas outras áreas de poder”, fazendo-a depender de várias variáveis, entre as quais a

⁵⁸⁵ Deng Xiao Ping, *Fundamental Issues...*, *op. cit.*, pág. 111.

⁵⁸⁶ Faust, John e Kornberg, Judith F.. (1995). *China in World Politics*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, pág. 77.

⁵⁸⁷ Ferdinand, Peter. (1995). Economic and Diplomatic Interactions between the EU and China. In Grant, Richard. *The European Union and China. A European Strategy for the Twenty-First Century*. Londres: The Royal Institute of International Affairs, pág. 27.

dimensão económica (1ª Var.) e comercial (2ª Var.) da Parceria. Testemos agora em que medida se

QUADRO II

Exportações – Importações UE15-China em milhões de euros (1998-2003)

Exportações					
Destinos/anos	1998	2000	2002	2003	▲1998 / 2003
RPC	17.411	25.498	34.232	40.365	231.8 %
Hong Kong	-----	-----	-----	-----	-----
EUA	161.545	232.470	242.122	221.040	136.8%

Importações					
Destinos/anos	1998	2000	2002	2003	▲1998 / 2003
RPC	25.120	41.647	51.000	63.855	254.1%
Hong Kong	24.439	33.456	28.070	26.250	107.4%
EUA	133.632	178.530	152.346	133.384	99.8%
Mundo	629.709	907.291	872.001	866.416	137.5%

Fonte: Eurostat, *External and Intra-European Trade, Statistical Yearbook*, Data 1998-2007, Bruxelas.

começa (ou não) a estruturar um relacionamento comercial alargado⁵⁸⁸.

QUADRO III

Comércio da China com principais parceiros comerciais em biliões de US dólares (1998-2003)

Anos	Volume de Comércio			Crescimento (%)		
	UE15	EUA	Japão	UE15	EUA	Japão
1998	48.9	54.8	57.9	13.6	11.9	- 4.8
2000	69.0	74.5	83.2	24.0	21.2	25.7
2002	86.8	87.2	101.9	13.2	20.8	16.2
2003	125.2	126.3	133.6	44.4	30.0	31.1
▲ 1998-2003	311.2 %	230.4%	230.7%	-----	-----	-----

Fonte: China, Ministério do Comércio da República Popular da China, in <http://www.mofcom.gov.cn>
 Legenda ▲ é Variação

⁵⁸⁸ Faz-se em termos de comparação de dados estatísticos uma separação do período 1998-2003 do 2003-2009. No primeiro a relação é puramente “bilateral”; no segundo adopta a designação de “Parceria Estratégica”. Existe, com procuraremos provar, um salto qualitativo e quantitativo entre as duas fases.

Da análise do primeiro quadro retira-se um crescimento significativo das exportações da União Europeia para a China e para os Estados Unidos, ao longo dos cinco anos retratados. Em 2003, as exportações com origem na União Europeia com destino à China cresceram 231.8% relativamente a 1998, enquanto as exportações com destino ao mercado norte-americano cresceram 136.8% comparativamente a 1998, o que significa que em termos absolutos as exportações europeias (para a China) cresceram mais que as exportações americanas. Já quanto às importações da China para a UE cresceram 254.1% em 2003 (comparativamente a 1998), enquanto as importações para os Estados Unidos caíram cerca de 0.2% (em 2003) quanto ao seu valor em 1998. Isto explica um reforço significativo das relações comerciais (importações mais exportações) entre a União Europeia e a China comparativamente ao comércio da União com os Estados Unidos.

Partindo de dados estatísticos chineses, como o quadro III evidencia, a União Europeia teve ainda um peso maior, no período 1998-2003 (variação positiva de 311.2%), no total das exportações da China para os seus principais parceiros comerciais, à frente dos Estados Unidos e do Japão. Em 2003, a União Europeia tornou-se o principal parceiro comercial da República Popular da China, ou seja para efeitos da nossa hipótese verifica-se uma *densidade relacional* substantiva no domínio comercial. (grifos nossos)

Passemos agora ao domínio normativo. No início dos anos 80, o crescimento das relações comerciais China-Europa tornou necessário alargar o âmbito do Acordo de 1978, por forma a incluir as temáticas da cooperação económica nos sectores da indústria, extracção mineira, energia, transportes, comunicações, ambiente e cooperação para o desenvolvimento. No fim dos anos 90, os fluxos comerciais nos dois sentidos totalizavam 13 mil milhões de dólares norte-americanos (cerca de 8.6 mil milhões de euros), correspondendo a 15% do valor total do comércio da China com o exterior e a 1% do comércio total da Comunidade Europeia. A China beneficiava do Estatuto de Nação Mais Favorecida (MFN)⁵⁸⁹ e incluía-se no Sistema Geral de Preferências da Comunidade Económica Europeia⁵⁹⁰.

4.4 O Acordo de Cooperação e Económica e Comercial de 1985.

⁵⁸⁹ Segundo o Acordo OMC os países não podem discriminar entre parceiros comerciais. A concessão de um especial estatuto ou tratamento preferencial implica que esse país o faça para todos os países que são Partes Contratantes da Organização Mundial de Comércio. Este princípio chama-se o *Tratamento de Nação Mais Favorecida* e encontra-se previsto no primeiro artigo do Acordo Geral sobre Comércio, conhecido na sigla inglesa por *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). WTO, *Understand the WTO: Basics, Principles of the Trading System*, in http://www.wto.org/english/thewto_e/what_is_e/tif_e/fact2_e.htm. Acedido em Maio de 2009.

⁵⁹⁰ O Sistema Geral de Preferências da UE é um acordo comercial através do qual a UE dá acesso preferencial ao seu mercado a 176 economias (países e territórios) em desenvolvimento, na forma de direitos de importação reduzidos. É implementada por Regulamento do Conselho Europeu, aplicável por um período de 3 anos. In European Commission, *EU and the World, External Trade, Trade Issues*, acedido via http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/index_en.htm Acedido em Maio de 2009

Foi assinado, em Bruxelas, em 23 de Maio de 1985, o Acordo de Cooperação Económica e Comercial CEE-RPC⁵⁹¹, que veio substituir o Acordo de 1978, alargando o âmbito da cooperação e as funções da Comissão Conjunta. As partes comprometeram-se a de acordo com os princípios de igualdade e vantagem mútua promover e intensificar as relações comerciais através da concessão – uma à outra – do Estatuto da Nação Mais-Favorecida, no que concerne a vários direitos⁵⁹².

As duas partes obrigaram-se, também, a desenvolver esforços para expandir de forma “harmoniosa” o seu comércio bilateral e alcançar uma situação de equilíbrio. Quando surjam situações de desequilíbrio, elucida o Acordo, o assunto será submetido ao Comité Conjunto⁵⁹³ para recomendação de medidas destinadas a melhorar a situação (artº 4º). A RPC comprometeu-se a “dar condições favoráveis às importações oriundas da CEE. Com esse objectivo, explicita o Acordo “as competentes autoridades da China assegurarão que os exportadores da Comunidade têm a possibilidade de participar de forma plena nas oportunidades de comércio com a China”. Reciprocamente, a CEE “esforçar-se-á por uma crescente liberalização das importações oriundas da RPC⁵⁹⁴.

Em termos de balanço parcial, o Acordo de 1985 é a continuação do Acordo de 1978 acompanhando o aprofundamento das relações entre as partes mas evidencia já uma preocupação em equilibrar a relação comercial claramente favorável à China. No terreno e de forma a acompanhar o crescente aprofundamento das relações económicas e comerciais, a Comissão Europeia abriu em 1988 a sua delegação oficial em Pequim⁵⁹⁵.

4.5 Evolução da leitura chinesa do papel da União Europeia no plano mundial. O congelamento de relações em 1989.

⁵⁹¹ Ver Regulamento do Conselho (CEE) nº 2616/85, de 16 de Setembro de 1985, sobre a conclusão do Acordo de Cooperação Económica e Comercial entre a Comunidade Económica Europeia e a República Popular da China no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* L250, 19/09/1985, pág. 1.

⁵⁹² Direitos alfandegários e todas as taxas aplicadas à importação, exportação, reexportação ou trânsito de produtos; regulamentos, procedimentos e formalidades alfandegárias e outras; taxas e encargos internos de natureza directa ou indirecta aplicados em produtos ou serviços importados ou exportados; formalidades administrativas relativas à emissão de licenças de exportação e importação (artº 3º).

⁵⁹³ As competências do Comité Conjunto vêm descritas no artigo 15º do mesmo Acordo, sendo o mesmo constituído por representantes da Comunidade Económica Europeia e da República Popular da China e reunindo-se uma vez por ano, em Bruxelas e Pequim, alternadamente.

⁵⁹⁴ . Com esse objectivo a Comunidade Europeia fará esforços para progressivamente introduzir medidas estendendo a lista dos produtos cuja importação da China tenha sido liberalizada e a aumentar o número das quotas (artº 5º). O artigo 6º prevê que as duas partes “troquem informações sobre quaisquer problemas que possam surgir nas suas relações comerciais” e compromete-se “a que nenhuma acção seja tomada sem que haja lugar a consultas”. Cf. Regulamento do Conselho (CEE) nº 2616/85, *op. cit.*

⁵⁹⁵ Cf. Cronologia Relações UE-China in http://ec.europa.eu/external_relations/china/docs/chronology_2008_en.pdf.

Aplicando uma matriz de leitura identitária⁵⁹⁶ existem pontos de contacto e de diferença entre as identidades que a República Popular da China e a União Europeia projectam e explicam a tipologia das relações entre os dois actores internacionais. Num primeiro aspecto, eles mantêm-se actores internacionais “inacabados”: a China pela falta de instituições do Estado consolidadas⁵⁹⁷, a União Europeia porque os seus componentes subsistem como Estados-nação e não se diluíram em qualquer entidade proto-federal. Sendo ambas (União Europeia e China) jurídica e institucionalmente diferentes as suas relações têm sido determinadas pela adaptação de cada um dos entes políticos à imagem projectada pelo outro. Como é sabido os construtivistas argumentam que as identidades não são um factor exógeno às relações inter-estaduais, nem são uma coisa fixa e rígida. Os construtivistas divergem dos realistas e institucionalistas que consideram que não obstante as díspares identidades, os actores respondem uns aos outros em reacção a condições estabelecidas de anarquia ou de existência de instituições (internacionais) ordenadoras.

Durante algum tempo, a República Popular da China pode escolher entre relacionar-se com a Europa como uma amálgama abstracta de países industrializados da Europa Ocidental ou com a CEE/UE. Apesar do desfasamento da identidade “Europa” com a sua visão do mundo enquanto compósito de Estados-nação, a China veio reconhecer a CEE/UE como um núcleo de “um futuro actor global cuja abordagem política dos problemas da segurança internacional era apreciada e cuja futura cooperação no domínio da defesa a China começava a articular”⁵⁹⁸. Apesar de confusa com a identidade da União Europeia e a sua arquitectura institucional nos vinte anos que se seguiram ao estabelecimento de relações diplomáticas, as contradições entre o relacionamento com a Europa como um compósito de países independentes e a Comunidade Económica Europeia (e depois a União Europeia) como actor autónomo internacional nunca gerou tensões e permitiu aos dois actores tirar o melhor partido da sua relação mútua⁵⁹⁹.

Ao contrário do que acima se comenta não se tratará tanto de “confusão” quanto ao papel dos Estados europeus por um lado e da União Europeia por outro, mas da percepção gradual por parte dos responsáveis chineses da natureza do projecto europeu como entidade de dupla face (tipo *Janus*, o deus romano que simbolizava o passado e o futuro): um espaço de integração regional no domínio económico e comercial, onde as políticas dos Estados-membros são pouco a pouco interligadas numa

⁵⁹⁶ Möller, Kay. (2002). Diplomatic Relations and Mutual Strategic Perceptions: China and Europe. In Edmond, Richard Louis. *China and Europe since 1978: A European Perspective*. Nova Iorque e Melbourne: Cambridge University Press, pág. 10. Cf. sobre o paradigma identitário Nau, Henry R., *Perspectives...*, *op. cit.*, pp. 44-53.

⁵⁹⁷ As instituições do Estado chinês revelam uma duplicação do controle administrativo (governamental) e do controle político (partidário) em duas linhas de estrutura que coexistem, o que é reflexo do modelo leninista de Estado.

⁵⁹⁸ Cf. Möller, *op. cit.*.

⁵⁹⁹ Grant, Richard. (1995). Introduction. In Grant, Richard (edit.). *The European Union and China. A European Strategy for the Twenty-First Century*. Londres: Royal Institute of International Affairs, pág. 1.

dimensão comum europeia; um corpo político embrionário com uma dimensão diminuta no campo da segurança e da defesa comum. É o sentido “constructivo” da identidade europeia que apela à simpatia chinesa (pela Europa) e que explica do nosso ponto de vista o excelente desempenho das relações comerciais e económicas⁶⁰⁰. Há uma linguagem comunicacional que é sabiamente escolhida e que evita destacar pontos de divergência, desentendimento ou fricção. Está aqui a consolidada herança confuciana de mais de 2500 anos de história a servir como instrumento “suave” de projecção do poder da China.

Há uma outra razão que explica o bom desempenho das relações bilaterais ao longo da década de 90, mesmo depois da crise relacional decorrente da repressão das manifestações estudantis em Tiananmen, em Junho de 1989. Desde 1990, a RPC foi capaz de manter relações bilaterais normais com todos os países com excepção dos Estados Unidos⁶⁰¹. Os Estados Unidos sempre preferiram uma estratégia de construção de balanças de poder face à China, própria de uma leitura “realista” dos problemas da vida internacional⁶⁰². Posição distinta assumiu a União Europeia pela visão institucionalista que dita a formulação das suas relações externas com terceiros países, preferindo a concertação, o intercâmbio e a cooperação.

É clara na acção externa da China designadamente com a União Europeia um objectivo de estreitamento de relações regionais (e inter-regionais) baseado em quatro pilares: a) participação em organizações regionais; b) estabelecimento de parcerias estratégicas e aprofundamento de relações bilaterais; c) alargamento de laços regionais de natureza económica; d) redução da ansiedade e desconfiança no domínio da segurança⁶⁰³. Se aceitarmos essa matriz de análise como aquela que dita a acção externa da China, a agenda de Pequim converge com prioridades da agenda europeia em se assumir como um actor relevante na cena internacional.

Algumas leituras põem em causa a “legibilidade” do processo de integração europeia (do ponto de vista da China), considerando que a China tem reservas quanto a ele e prefere atirar uns países

⁶⁰⁰ Nas entrevistas que desenvolvi em Julho de 2010, em Pequim, a vários investigadores e académicos chineses esteve sempre a ideia da Parceria como uma relação entre iguais, logo de amigos e a desilusão por nem sempre a contrapartida europeia corresponder às expectativas que a China colocava na relação com os “amigos” europeus. Actas de reuniões com peritos da Academia para a Cooperação Económica e Internacional, Universidade de Tsingua, Universidade de Renmin, Academia de Ciências Sociais, Universidade de Assuntos Estrangeiros e ainda com Departamento dos Assuntos Europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China. In adenda a esta dissertação.

⁶⁰¹ O que se pode explicar porque a política norte-americana foi sempre mais dirigida à criação de mudanças políticas e económicas internas na República Popular e menos em promover relações bilaterais de soma positiva. Concordando com este ponto de vista, Brzezinski, Zbigniew. (2000, Primavera). *Living with China, The National Interest*, 1-13, acedido via www.findarticles.com em Maio de 2009.

⁶⁰² Nesse sentido se explica o reforço de relações das Administrações Clinton e Bush com os aliados asiáticos dos Estados Unidos, Taiwan, Coreia do Sul, Japão, Filipinas e o espaço da ASEAN, para contrabalançar a subida do poder geoestratégico chinês.

⁶⁰³ Shambaugh, David. (2004-5, Inverno). China engages Asia. Reshaping the World Order, *International Security*, 19, 3, Inverno de 2004-5, pág. 72.

europeus contra os outros, explorando as divisões europeias em seu benefício⁶⁰⁴. Esta perspectiva é na nossa opinião parcialmente errada. Deve-se conceder que do ponto de vista político, embora a China se manifestasse favorável à construção europeia e ao processo que desde o Acto Único Europeu procurou transformar a Europa num actor político (e não estritamente económico), Pequim tinha dúvidas quanto ao sucesso da unidade política europeia. A política externa da China associa, presentemente, três elementos de análise e ponderação do interesse nacional: a) considerações económicas; b) considerações sobre a ordem internacional; c) implicações no domínio regional (Sudeste Asiático). Se aplicarmos esta matriz de análise ao inventário das vantagens da relação com a União Europeia do ponto de vista dos interesses globais da China, a UE tem sido forte na economia, débil na sua projecção para fora do palco europeu e fraca no plano da segurança internacional e da defesa⁶⁰⁵. Por isso, a política da UE para a China pode mostrar-se mais dirigida pelos próprios acontecimentos do que pela vontade da UE em comandar as relações bilaterais UE-China mas existe a vontade de equiparar a dinâmica das relações China-Estados Unidos, às da China com a Rússia ou mesmo da China com o Japão⁶⁰⁶.

O cepticismo destas análises quanto ao futuro do projecto europeu é deslocado e irrealista. Por um lado, ignora o facto da dimensão de União no processo de integração europeu só foi alcançada com o Tratado de Maastricht, em 7 de Fevereiro de 1992, que definiu o caminho para a União Económica e Monetária⁶⁰⁷. Este é o primeiro documento jurídico que fala numa política europeia e de segurança comum e preconiza a criação, através de três etapas, de uma União Económica e Monetária. Antes disso não havia o mínimo esboço de política externa comum, nem integração da política monetária e cambial no espaço europeu. Por outro lado, só por figura de estilo se pode comparar as relações de um Estado-nação como os Estados Unidos com uma Comunidade de Estados “em construção” como as Comunidades Europeias (ou a União Europeia), no que respeita às relações com Estados soberanos. No caso europeu, as relações externas sempre fizeram parte do domínio reservado da soberania dos Estados sobre que as instituições (europeias) tinham nula ou diminuta intervenção. Finalmente, dado a crescente interdependência entre as políticas doméstica e

⁶⁰⁴ Möller, Kay, “Diplomatic Relations ...”, *op.cit.*, pág 13; Casarini, Nicola. (2006, Outubro). The Evolution of the EU-China Relationship: from Constructive Engagement to Strategic Partnership. Occasional Paper nº 64. *Institute for Security Studies*, pág. 9, acedido in www.iss.europa.eu em Maio de 2009; Shambaugh, David. (1996). China and Europe 1949-1995. *Research Notes and Studies*, 11. Londres: Contemporary China Institute, School of Oriental Studies.

⁶⁰⁵ A dependência europeia do chapéu nuclear da NATO e do aparelho operativa desta última para realizar operações de manutenção de paz e de defesa comprovam-no, à saciedade.

⁶⁰⁶ Möller, Kay, “Diplomatic Relations...”, *op. cit.*, pág. 30.

⁶⁰⁷ Cf.

http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_en.htm Acedido em Maio de 2009.

internacional, nenhum Estado ou ente político é incólume aos sobressaltos da agenda internacional. Todavia, como veremos adiante, a propósito da questão do Dalai Lama, a Europa tem sido capaz de contornar as dificuldades decorrentes da internacionalização da questão do Tibete e da ruptura de relações entre Pequim e o líder tibetano⁶⁰⁸. Finalmente, é sempre possível plagiar a postura norte-americana face a Pequim, mas os Estados Unidos têm condicionantes de segurança no Pacífico que a Europa não tem e não é previsível que alguma vez os venha a ter.

Reconhecendo a importância da Comunidade Europeia e depois da União Europeia, a China começou por considerar a Europa Ocidental como um terceiro pólo de uma futura ordem multipolar que tivesse nos Estados Unidos e na China os outros pólos predominantes. A explicação de partida é a Teoria dos Três Mundos de Mao Zedong⁶⁰⁹. Os académicos chineses começaram a interpretar o papel de uma Europa unificada como “um compromisso entre a tradicional dependência da Europa dos Estados Unidos e maior autonomia futura”⁶¹⁰. Por isso, embora a Europa tenha passado por importantes transformações institucionais, o impacto mais relevante para a relação bilateral veio das mudanças que ocorreram na própria China e na percepção dos líderes (chineses) quanto à vida internacional e ao lugar da Europa nessa perspectiva global⁶¹¹. Tratava-se, se regressarmos ao ponto de partida na introdução desta dissertação, de privilegiar os níveis individual e doméstico de análise sobre o nível sistémico (de análise), abordagem típica da escola realista das relações internacionais e partilhada por Robert Gilpin que acrescenta a necessidade de não perder de vista o diálogo interactivo entre os três níveis e a sinergia entre relações de segurança e económicas⁶¹².

⁶⁰⁸ Pressionando a China quanto à necessidade da solução política do problema do Tibete, nunca o desagrado chinês perante o facto do Dalai Lama ser recebido pelo Presidente Sarkozy ou a Chanceler Merkel se traduziu numa crise duradoura das relações bilaterais ou teve reflexo importante nas relações económicas e comerciais. Cf. Reuters, “Merkel meets Dalai Lama despite Chinese protests”, 24.09.2007, in <http://in.reuters.com>; AFP, “China blasts Sarkozy’s Dalai Lama meeting as ‘unwise’”, 7.12.2008, in <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5gsfFO5cmjkNr15F>. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁰⁹ Mao considerou haver uma “zona intermédia” entre Estados Unidos e União Soviética, no quadro da Guerra-fria. O primeiro mundo era formado pelos EUA e a URSS e tinha uma apetência pelo domínio total do mundo. O segundo mundo era constituído pelos países da Europa Ocidental e Oriental, o Japão, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia, países que em vários graus eram controlados, ameaçados e espoliados pelas superpotências. O terceiro mundo era representado pelos países da Ásia, da América Latina e de África e constituíam a força principal “combatendo o colonialismo e o imperialismo e em particular as superpotências”. A assunção-base da teoria era que a China fazia parte do terceiro mundo. Cf. Wong Jisi, “Multipolarity versus Hegemonism: Chinese views of International Relations”, China Strategy and Management Research Contact, in www.cssm.org.cn e Jiang Shixue, “The Chinese Foreign Policy Perspective”, Academy of Social Sciences, in <http://blog.china.com.cn/jiangshixue/art/867982.html>

⁶¹⁰ Casarini, Nicola, “The Evolution of the EU-China Relationship..” *op. cit.*, pág. 9 e Shambaugh, David, “China and Europe 1949-1995”, *op. cit.*, pág. 21.

⁶¹¹ Neves, Miguel e Bridges, Brian. (2000). *Europe, China and the Two SARs: Towards a New Era*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Nova Iorque: St Martin’s Press, pág. 260; Cameron, Frazer e Zhang, Yonquian, “Key Elements of a Strategic Partnership” *op. cit.*, pág. 4; Jing Men, “EU-China Relations”, *op. cit.*, pág. 8; Xiudian Dai, “Understanding EU-China Relations”, *op. cit.*, pág. 13.

⁶¹² Cf. Quadro I (Modelo de Análise) *supra*.

O esmagamento das manifestações estudantis, em 4 de Junho de 1989, teve impacto crítico nas relações políticas entre a Europa e a China. No Conselho Europeu de 26-27 de Junho de 1989, os responsáveis europeus condenaram (expressamente) “a brutal repressão que ocorreu na China” e expressaram “desilusão pela continuação de execuções apesar de todos os apelos da comunidade internacional”. Os líderes exigiram “solenemente às autoridades chinesas que ponham fim às execuções e a todas as acções repressivas contra aqueles que exigem democracia”⁶¹³. O Conselho “pede às autoridades chinesas que respeitem os direitos humanos e tomem em conta as esperanças de liberdade e democracia experimentadas pela população” e considera que “isto é um elemento essencial da política de reformas e abertura apoiado pela Comunidade Europeia e os seus estados-membros”⁶¹⁴. São aplicadas sanções à China suspendendo todos os contactos militares, a venda de armas e congelando todos os programas de assistência financeira⁶¹⁵.

Entre Julho e Dezembro de 1989, o número de turistas europeus a visitar a China caiu para 500 000 provocando uma queda nas reservas externas de cerca de 840 milhões de euros; o Japão suspendeu os seus projectos de assistência à China; o Banco Mundial suspendeu sete linhas de financiamento a vários projectos no domínio da energia, transporte e desenvolvimento industrial. O investimento directo estrangeiro na China caiu brutalmente⁶¹⁶. Mas, a partir de Outubro de 1990 o boicote aligeirou e os ministros dos negócios estrangeiros da Comunidade Europeia decidiram retomar, gradualmente, as relações de cooperação económica com a China. Qian, o antigo ministro chinês dos negócios estrangeiros recorda na sua autobiografia que ainda em 1990 os europeus haviam descoberto que apesar dos Estados Unidos serem o país mais activo na imposição de sanções, os norte-americanos tiveram vários contactos com a China em privado (como o Japão o fez) e que “a Europa estava a ficar para trás”⁶¹⁷. Preocupados em que pudessem perder a sua quota de mercado, regista Qian Qichen, “os países europeus acorreram a retomar os contactos com a China”⁶¹⁸. A partir de 1989, Qian Qichen realiza visitas oficiais a doze países, incluindo a Alemanha, a França, a Grã-Bretanha, o Japão e as Comunidades Europeias, com vista a normalizar as relações com Pequim deterioradas pela repressão política interna⁶¹⁹. Em visita à Comissão Europeia em Abril

⁶¹³ Conselho Europeu, “Declaration on China of the European Council”, Madrid, 26-27 de Junho de 1989 in http://aei.pitt.edu/1453/01/Madrid_June_1989.pdf. Acedido em Maio de 2009.

⁶¹⁴ Conselho Europeu, “Declaration on China...” *op. cit.*

⁶¹⁵ Cf. sobre o assunto Anthony, Ian, “Sanctions applied by the European Union and the United Nations”, *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security*, in <http://archives.sipri.org/contents/expcon/05.pdf>. Acedido em Maio de 2009.

⁶¹⁶ Wang, James C.F. (1992, 4ª edição). *Contemporary Chinese Politics*. Englewood, New Jersey: Prentice-Hall International, pág. 270.

⁶¹⁷ Qian Qichen. (2005). *Ten Episodes in China's Diplomacy*. Nova Iorque: Harper Collings Publishers, pág. 153.

⁶¹⁸ *Ibidem*.

⁶¹⁹ Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, antigos Ministros, “Qian Qichen” in <http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/wjrw/3606/t44162.htm>. Acedido em Maio de 2009.

de 1991, Qian Qichen declarou estar a China apostada em prosseguir a sua reforma económica e abertura ao exterior normalizando as relações com a Europa⁶²⁰. Lembrará na sua autobiografia que a Espanha e a Itália terão desempenhado um papel importante na reaproximação Europa-China⁶²¹.

As relações bilaterais com a China foram restabelecidas por impulso do Conselho e do Parlamento (Europeus), com excepção do embargo de armas que se manteve congelado, situação que ainda hoje permanece. Ao mesmo tempo, foram retomadas as negociações para a reassunção pela República Popular da China da posição de Parte Contratante do GATT⁶²².

4.6 Regulação da cooperação económica UE-China. Documentos estratégicos da Comissão Europeia de 1995 e 1998.

Entre 1992 e 1994, no terceiro mandato de Jacques Delors, têm lugar quatro iniciativas europeias com reflexo imediato no diálogo bilateral entre as Comunidades Europeias (depois União Europeia) e a República Popular da China: em 1992, a Comissão iniciou dois diálogos com a China – um político e um específico no capítulo da preservação do ambiente; em 1993, apoiou Pequim no domínio do programa de assistência alimentar das Nações Unidas (Programa Alimentar Mundial-Nações Unidas); em Outubro de 1993, a Comissão inaugurou a sua delegação em Hong Kong⁶²³ e divulgou a sua visão de multilateralismo.

No seu documento estratégico “Uma Política Externa Independente”(a China) afirmou:

- (1) A China persistirá, de forma consistente, no princípio da independência e de tomar por si própria a iniciativa. Nas questões internacionais, determinará a sua posição e políticas actuando de acordo com os fundamentais interesses do povo da China e de outros países, avaliado caso a caso pelos seus méritos próprios. A China nunca se submeterá a um grande poder ou grupo de países. Nunca estabelecerá qualquer bloco militar, alinhará na corrida aos armamentos ou procurará a expansão militar⁶²⁴.

A Comissão Europeia aprovou em 1995 um documento estratégico sobre as relações com Pequim, *A Long Term Policy for China-Europe Relations*⁶²⁵ onde afirmou que desde o princípio do

⁶²⁰ Möller, Kay, “Diplomatic Relations ...”, *op. cit.*, pág. 18

⁶²¹ Qichen, Qian, *op. cit.*, pág. 154.

⁶²² A China foi um dos países fundadores da Acordo Geral Sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Quando da revolução comunista o governo de Pequim retirar-se-ia do GATT. Na sequência da abertura ao exterior a China pediu para retomar a sua posição inicial, o que tecnicamente se designa por reassunção da posição de parte contratante, o que não lhe foi concedido. A China entraria no sistema de comércio mundial apenas depois da criação da Organização Mundial de Comércio, em Novembro de 2001. Cf. site da Organização Mundial de Comércio in http://www.wto.org/english/news_e/pres01_e/pr252_e.htm. Acedido em Maio de 2009.

⁶²³ Cf. por exemplo <http://www.sourcing.org.cn/UploadFiles/eu/EU-China%20relations-Chronology.pdf>. Acedido em Maio de 2009.

⁶²⁴ Documento disponível in <http://swedenembassfym.prc.gov.cn/eng/4486.html>. Tradução livre. Acedido em Maio de 2009.

⁶²⁵ Comissão Europeia, “A Long Term Policy for China-Europe Relations”, COM (1995) 279/final, p. 10, in http://www.eu-in-china.com/download/com95_279en.pdf. Não há tradução da Comunicação para português. Acedido em Maio de 2009.

processo de reforma e abertura ao exterior o comércio Europa-China, calculado em 1989 em 13 mil milhões de dólares (cerca de 8.7 mil milhões de euros), crescera mais de 14%, transformando a situação de excedente da balança comercial bilateral num défice entre os 8 e os 10 mil milhões de unidades de conta europeias⁶²⁶ entre 1991 e 1995⁶²⁷.

A Comissão acrescentou no entanto que o défice europeu fora ultrapassado pelo défice da balança comercial Estados Unidos-China, referindo que a proporção das importações europeias (da China) cobertas pelas exportações (55%) fora muito maior que no caso dos Estados Unidos (26%), a valores de 1993⁶²⁸. A Comissão constatava que a quota da União Europeia nas importações chinesas crescera de 11% para 15% na primeira metade da década de 90, melhor que o caso americano (cerca de 12%), o que significava que as transacções comerciais entre a CEE e a China ganharam crescente relevância e que o défice comercial apresentava uma boa cobertura das exportações⁶²⁹.

O documento retratava, no entanto, um panorama pouco risonho, em matéria de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) europeu, identificando uma participação de apenas 4% no total do IDE (global da Europa) com destino à China, colocando as empresas europeias atrás das empresas norte-americanas, japonesas ou de Hong Kong⁶³⁰. O documento referia que embora a dimensão média dos investimentos europeus tendesse a ser maior que os dos Estados Unidos e do Japão, existia a percepção que as empresas europeias eram menos dinâmicas que os seus competidores no mercado chinês e que podiam perder por isso oportunidades. O documento reconhecia que tal situação, a continuar, poderia ter impacto negativo no comércio UE-China⁶³¹.

A Comunicação de 1995 foi avaliada do lado chinês como uma iniciativa europeia destinada a “reparar” as relações bilaterais deterioradas com as sanções aplicadas pela União Europeia na sequência de medidas idênticas impostas pelos Estados Unidos⁶³².

⁶²⁶ Unidade de conta europeia que precedeu o Euro, constituindo uma média de cotações de um cabaz de moedas europeias.

⁶²⁷ O acento nas relações comerciais e económicas é ditado pelo contínuo das estratégias económicas dos Estados-membros da UE com significativos interesses económicos na China, o que tem reflexo na própria política comercial europeia. Wong, Reuben. (2006, 3 de Abril). China Policy: another European-US Rift. In *EU as a Global Actor*, Workshop organizado pela Syracuse University EU Center, Washington, DC, pp. 3 e 4, in <http://www.fas.nus.edu.sg>. Acedido em Maio de 2009.

⁶²⁸ Comissão Europeia, “A Long Term Policy for China-Europe Relations”, COM (1995) 279 *final*, pág. 10, in http://www.eu-in-china.com/download/com95_279en.pdf. Acedido em Maio de 2009.

⁶²⁹ A comparação com a situação americana permitia perceber que o défice comercial era para os Estados Unidos mais dramático porque se a cobertura das importações pelas exportações é menor há maior saída de divisas para efectuar o pagamento das importações.

⁶³⁰ Revelava que 15 companhias europeias investiram um total de 2.1 biliões de euros, entre 1979 e 1993, em cerca de 3000 projectos, o que representava menos de metade do investimento das empresas norte-americanas ou mesmo japonesas.

⁶³¹ Comissão Europeia, Comunicação “A Long Term Policy...”, *op. cit.*, pág. 10.

⁶³² Neste sentido, por exemplo Xiudian Xiai, *Understanding EU-China Relations...*, *op. cit.*, pp. 11 e 15 e Wong, Reuben. (2005, 22 de Abril). Towards a Common European Policy on China?. *Economic, Diplomatic and Human*

Os pressupostos da aposta europeia eram claros: a China tem interesses globais e regionais de segurança comuns (à Europa) que “beneficiarão de uma política responsável da China em várias frentes”; é interesse de todos “inclusive da própria China, que esta demonstre uma atitude cooperativa e responsável perante a comunidade internacional”; a China tem “interesses comuns a outros países em questões de natureza global; “torna-se essencial *ajudar a China* a participar em pleno no sistema normativo da Organização Mundial de Comércio”; para a indústria europeia se tornar globalmente competitiva a Europa tem que estar presente nos mercados mais dinâmicos do mundo; isso resulta do facto de a União Europeia ser o quarto maior mercado externo da China e o quarto maior fornecedor de produtos e esta tornar-se-á o maior mercado do mundo em muitas áreas de alta tecnologia como as telecomunicações, a aviação, a informática e a energia; um papel activo das empresas europeias na China, onde a competição americana e japonesa é já forte, é do ponto de vista da Comissão essencial⁶³³. (grifos nossos).

Os termos empregues reforçam a oportunidade de desenvolver o factor político contido na avaliação: “sem exagerar o papel que a Europa pode representar devemos aproveitar a oportunidade oferecida pela participação nos *fora* regionais e o diálogo bilateral para promover um papel responsável e constructivo da China na região, inclusive em questões com o armamento nuclear na península coreana e as tensões territoriais sobre as Spratley (ilhas)”⁶³⁴. No capítulo económico, o documento detém-se no processo de liberalização económica, no estado das relações comerciais bilaterais e na situação geral em termos dos investimentos europeus na China. O documento acentua que as medidas liberalizadoras internas são insuficientes para “tornar o sistema de trocas compatível com as regras internacionais prevalecentes”, o que se configura no peso do Estado nos processos de importação e exportação, no “carácter proibitivo das taxas alfandegárias” e na existência de quotas e medidas não tarifárias. Nas palavras da Comissão “a falta de transparência continua um problema grave pela ausência de regras e directivas não públicas” e por orientações secretas nalguns produtos⁶³⁵.

A Comunicação de 1995 concluía com seis propostas de actuação europeia: apoio contínuo ao processo de reformas; cooperação com as autoridades chinesas no diálogo sobre as questões económicas, sociais e monetárias; apoio à reforma jurídica; encorajar o diálogo da China com

Rights Trends since 1985. In *Current Politics and Economics of Asia* 17/1. Singapura: Universidade de Singapura, 170-171.

⁶³³ Todas as citações acima extraídas da Comunicação COM (1995) da Comissão Europeia, *op. cit.*, pp. 4 e 13.

⁶³⁴ A secção do documento da Comissão intitulava-se “*Relações Políticas: Envolver a China na comunidade internacional*”.

⁶³⁵ Comissão Europeia, “Uma política de longo-prazo para as relações Europa-China”, COM (1995) 279/final, in http://www.eu-in-china.com/download/com95_279en.pdf. Acedido em Maio de 2009.

organizações importantes como a OCDE e elevar o perfil da China no G7; ajudar a entrada da China na OMC tão cedo quanto possível; aumentar a eficácia do diálogo bilateral sobre comércio.

A Comissão Delors revelava, neste diagnóstico das relações UE-China e no inventário das medidas destinadas a reforçar a cooperação bilateral, alguma da forma de abordagem europeia nas relações com terceiros países, designadamente com as economias em desenvolvimento. Em termos filosóficos, a Europa sente-se o berço do Iluminismo e da civilização cristã e um exemplo para os povos do mundo, cabendo-lhe uma missão especial de levar os outros povos à civilização (ou à luz da Razão) ajudando-os a percorrer o caminho do progresso e do desenvolvimento. Esta missão “civilizadora” está imbricada nas fundações da política de cooperação e assistência técnica da União Europeia com terceiros países, através da exportação da ideia da “Europa” como identidade civilizacional. Para a conhecida abordagem construtivista, as identidades são colectivas ou partilhadas e podem ser construídas apenas através de repetidas interações sociais. É por via da comunicação, do discurso socializado e do conhecimento partilhado que os participantes no processo de comunicação evoluem, agindo em actos declaratórios, que constituem comunicações substantivas acerca de verdades “evidentes” e dessa forma influenciam, persuadem e aprendem uns com os outros. Por esta via os actores formam identidades partilhadas que os definem e aos seus parceiros⁶³⁶.

A europeização – no sentido da exportação do modelo europeu - não se restringe aos Estados-membros da União Europeia, pois ela pode ser usada noutros casos de integração regional, tomando a UE não como um fenómeno único (e singular), mas como um estado avançado de cooperação regional⁶³⁷. Naturalmente que só existe “missão civilizadora” se alguém quiser ser “convertido” mas não deve ser escamoteado o facto de seja por necessidade ou por calculismo a China nunca rejeitou a cooperação e assistência técnica oferecida pela União Europeia e a Europa esteve bem em fazê-lo.

Segundo uma perspectiva “a mudança qualitativa das relações UE-China encontrou mais adequada expressão nas Comunicações da Comissão Europeia de 1995, 1998 e 2001 com esses documentos a revelarem a ligação substancial entre a perspectiva económica e política e o uso eficiente dos recursos europeus disponíveis”. Saltar o fosso entre a dimensão económica e política “passou a ser o objectivo principal da política da União Europeia para a China, constituindo a insuficiência da política de informação e a falta de entendimento sobre as práticas económica (da China e da União Europeia) razões para a fragilidade das relações de cooperação até meio dos anos 90”⁶³⁸.

⁶³⁶ Cf. Nau, Henry R., *Perspectives....*, *op. cit.*, pág. 45.

⁶³⁷ Callahan, William, *Future Imperfect...*, *op. cit.*, pág. 793.

⁶³⁸ Algieri, Franco. (2002). E.U. External Economic Relations with China since 1978: an Institutionalist Perspective. In Edmonds, Richard Louis. *China and Europe since 1978: A European Perspective*. Nova Iorque e Melbourne: Cambridge University Press, pág. 70.

Em 1996, Bill Clinton, o presidente norte-americano, mudou a política oficial dos Estados Unidos para a China de uma postura de “contenção” para “diálogo estratégico”, promovendo a revisão do *Taiwan Policy Act*⁶³⁹, elevando o estatuto protocolar dos representantes de Taiwan e autorizando a emissão de visto para o presidente Lee Teng-hui entrar no país, o que levou a protestos da China.

Em 1993 o governo alemão aprovou uma nova estratégia para Ásia” (*Asien Konzept der Bundesregierung*) em que destaca que os mercados económicos do Sudeste Asiático são fundamentais e essenciais ao crescimento da economia europeia. Segundo os alemães “a Alemanha e a Europa como um todo têm de reforçar as relações económicas com a região de maior crescimento no mundo a fim que a Alemanha (e a Europa) mantenham um papel liderante na economia mundial”⁶⁴⁰. No Livro Branco de 1993 da Comissão Europeia, *Crescimento, competitividade, emprego – Os desafios e as pistas para entrar no século XXI*⁶⁴¹ apontava-se a necessidade de manter a competitividade (europeia) incorporando um novo conceito de “segurança europeia” que é inspirado, de forma clara, no documento alemão. Diz a Comissão no Livro Branco *Crescimento, competitividade, emprego*:

Enquanto as tradicionais definições de segurança têm sido ligadas à defesa contra ameaças militares, o fim da Guerra-fria e a emergência da globalização levaram ao surgimento de novas e mais amplas noções de segurança, entre as quais a segurança económica é a mais importante. A segurança económica da União Europeia deve ser protegida⁶⁴².

A Comissão definia “segurança económica” como “a capacidade de a longo prazo proteger a sua (Europa) posição relativa de bem-estar, assegurando os recursos e a capacidade de produção, o escoamento dos mercados e mantendo a estabilidade macroeconómica”. Não sendo a China uma ameaça (territorial) à segurança estratégica da Europa, dado o distanciamento geográfico das duas, a segurança económica da União seria directamente afectada por acontecimentos internos na China e pelo seu desenvolvimento económico sustentado. Por isso, tornava-se essencial tirar partido do desenvolvimento económico da China, para proteger a segurança económica da Europa⁶⁴³.

⁶³⁹ Disponível in <http://www.taiwandocuments.org/tra01.htm>. Cf. em pormenor “Title 22 - Foreign Relations and Intercourse. Chapter 48 - Taiwan Relations”. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁴⁰ Governo da República Federal Alemã, “Asien Konzept der Bundesregierung” in *Europe Archive* 6/1994, n.º 189, citado por Nicola Casarini (2006). Disponível em alemão in <http://www.bpb.de/files/FD6AP8.pdf>. Ainda Barysch, Katinka, Leonard, Charles, Leonard, Mark. (2005, Maio). *Embracing the Dragon. The EUs partnership with China*. Londres: Center for European Reform, Londres, pág. 6, in http://www.cer.org.uk/pdf/p_610_dragon_partnership.pdf Acedido em Maio de 2009.

⁶⁴¹ Comissão Europeia, Livro Branco *Crescimento, competitividade, emprego - Os desafios e as pistas para entrar no século XXI* (1993) in <http://www.ena.lu/commission-white-paper-growth-competitiveness-employment-1993-020000113.html>. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁴² Comissão Europeia, Livro Branco *Crescimento, competitividade, emprego...*, *op. cit.*.

⁶⁴³ Casarini, Nicola, “The Evolution of the EU-China Relationship...”, *op. cit.*, pág. 11; Barysch, Katinka, Leonard, Charles, Leonard, Mark, “Embracing the Dragon....”, *op. cit.*, pág. 7.

Em 1998, a Comissão adoptou uma nova Comunicação intitulada “Desenvolvimento de uma parceria global com a China”⁶⁴⁴, a qual saiu a semanas da segunda cimeira ASEM (Cimeira Ásia-Europa), em Londres, a principal reunião de chefes de Estado e de governo da Ásia e da Europa⁶⁴⁵. A Comunicação de 1998 representa sobretudo uma actualização dos pressupostos da Comunicação de 1995 virada para “vender” a imagem da União Europeia à China. Alertava para a necessidade de ter em consideração quatro desenvolvimentos pós-1995: a) o sinal dado pelo XV Congresso do Partido Comunista Chinês (1997) no sentido do aprofundamento do processo de reformas socio-económicas; b) o facto da China se ter tornado “mais assertiva e responsável na sua política externa, quer regionalmente quer de um ponto de vista global”; c) a irrupção da crise financeira asiática de 1997, expondo a fragilidade das economias asiáticas e sugerindo a necessidade de mais reformas e melhor liberalização da economia chinesa e d) o facto de a Europa estar a transformar-se institucionalmente e isso impor que a China ajuste a sua própria visão geoestratégica sobre o continente europeu.

A Comunicação propunha-se perspectivar uma nova “parceria União Europeia-China” fundada em cinco objectivos: a) maior integração da China através do reforço do diálogo político com a comunidade internacional; b) apoio da transição da China para uma sociedade aberta com base no Estado de Direito e no respeito dos direitos humanos; c) maior integração da China na economia mundial, fazendo-a participar no sistema comercial mundial e apoiando o processo de reforma socio-económica; d) desenvolvimento dos financiamentos europeus e e) reforço da imagem da União na China. A Comunicação de 1998 não definiu o que entendia por “parceria global” parecendo ligá-lo à influência crescente da China no mundo e a “uma resposta positiva por parte da Europa”⁶⁴⁶.

Em termos económicos, a Comunicação de 1998 dizia que o comércio chinês com os outros países quase duplicou em valor nos cinco anos precedentes, registando-se um elevado saldo positivo da balança comercial, tanto em relação à Europa como aos Estados Unidos. A China passou (em 1998) a ser o segundo maior destinatário dos investimentos estrangeiros directos, no mundo, após os Estados Unidos e a décima potência comercial. A Comunicação postulava que a UE deveria usar todos os canais disponíveis, designadamente o processo de adesão da China à OMC e as negociações comerciais bilaterais, para “remover as barreiras e ajudar a criar uma economia chinesa aberta que beneficie a Europa e os interesses gerais”. Propunha-se melhorar o clima para o investimento europeu na China, o que passava “pela criação de uma sólido e transparente quadro regulamentar dos

⁶⁴⁴ Cf. Comunicação “Desenvolvimento de uma parceria global com a China”, Bruxelas, 25 de Março de 1998, COM (1998) 181 *final* in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0181:FIN:PT:PDF> Acedido em Maio de 2009.

⁶⁴⁵ Em 2 de Abril de 1998 teve lugar em Londres a primeira Cimeira UE-China e na mesma data foi assinado um Acordo no domínio da cooperação científica e tecnológica.

⁶⁴⁶ Cf “conclusão”, Comunicação “Desenvolvimento de uma parceria global...”, *op. cit.*, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0181:FIN:PT:PDF>. Acedido em Maio de 2009.

investimentos e por uma melhor aplicação dos regulamentos chineses em matéria de direitos da propriedade intelectual”⁶⁴⁷.

No âmbito do apoio da Europa à “integração da China na economia mundial”, a Comunicação determinava que a China deveria desenvolver esforços mais efectivos para adequar as suas regras económicas e comerciais aos padrões da OMC, eliminando práticas discriminatórias, proteccionistas, não-transparentes e lesivas do comércio mundial. A Comissão recomendava que se oferecesse à China projectos de cooperação destinados a ajudar a economia a ajustar-se às regras da OMC, que se reactivasse o diálogo em matéria de relações comerciais bilaterais e que se desenvolvesse uma estratégia de investimento e de cooperação industrial mais abrangente, necessária para melhorar o ambiente de investimento das empresas europeias.

A União Europeia parecia ter encontrado, segundo uma perspectiva⁶⁴⁸, uma visão estruturada e concertada sobre as suas relações com a China fundando-a em três factores: a) um consenso claro dentro da União sobre a necessidade de alterar a “tradicional postura reactiva europeia” para uma atitude proactiva em relação a outras zonas de integração económica regional; b) a estratégia chinesa de diversificação de relações conducente a diminuir o risco excessivo de dependência face ao Japão, Estados Unidos e União Europeia poder favorecer a posição relativa dos interesses europeus; c) as estratégias activas do Japão e dos Estados Unidos, na sua relação com a China, terem o efeito de afectar o âmbito e a complexidade da estratégia europeia, impondo que esta fosse reavaliada não só quanto a esta, mas quanto aos propósitos negociais de outros actores.

O autor português tem razão no que alega e parece já claro em 1998 que a estratégia europeia se encontrava demasiado afunilada nas questões económicas e comerciais, que o esforço de cooperação do lado europeu estava pouco dirigido à obtenção de resultados concretos, que faltavam diálogos sectoriais com os chineses em áreas em que os europeus podiam ter uma vantagem comparativa e que era indispensável levar as empresas (europeias) à China reforçando a posição da indústria europeia. A Comunicação de 1998, se tem um mérito, é o lançamento de vários pontos para o diálogo político UE-China e a sugestão do início do diálogo (UE-China) sobre segurança regional, um ponto em que o contributo europeu era diminuto. Desta forma a Comunicação de 1998 apontava a vontade europeia de dar uma outra dimensão à relação bilateral, tornando-a mais estruturada, mais focada em objectivos concretos e metas a atingir. Lida em transversal não passa despercebido que

⁶⁴⁷ O documento acentua que a China se tornou a maior destinatário de IDE depois dos Estados Unidos e que estes têm origem na Região Ásia-Pacífico, designadamente em Hong Kong e Taiwan e dominam o investimento directo estrangeiro na China. Cf. Comunicação COM (1998) pág. 16, in http://ec.europa.eu/external_relations/china/docs/index_en.htm. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁴⁸ Neves, Miguel Santos, *Towards a Common China Policy for the EU...*, op. cit., pág. 81.

muito do teor discursivo é *wishful thinking* (sofisma), nas palavras de William Callaham, colocando-se no domínio do futuro imperfeito, do hipotético, do desejável⁶⁴⁹.

4.7. Adesão da China à Organização Mundial de Comércio. Acordo de adesão UE-China.

No fim de 1999 teve lugar em Pequim a segunda Cimeira UE-China. Os dados estatísticos confirmaram a relevância das relações comerciais e económicas e o crescimento do défice: o total do comércio UE-China era de 70 mil milhões de euros, o défice atingia os 30 mil milhões de euros; as empresas europeias investiram um total de 4.5 mil milhões de dólares americanos⁶⁵⁰, transformando a União Europeia no maior investidor externo na China nesse mesmo ano e o segundo, em 2000⁶⁵¹. Isso parece significar que a União Europeia escolheu a segunda de duas estratégias possíveis: primeira, retrair-se reduzindo as importações da China e subsidiando as suas exportações (proteccionismo); segunda, investindo em cooperação técnica e pressionando as empresas europeias a investir e arriscar mais no mercado chinês.

Em 19 de Maio de 2000, a UE e a China assinaram em Pequim um acordo bilateral (*Acordo de Adesão*, doravante)⁶⁵² abrindo a via para a adesão da China à Organização Mundial de Comércio⁶⁵³. As negociações comerciais e de adesão da China à OMC consolidam o papel da Comissão como principal actor nas relações económicas bilaterais. No âmbito do Acordo de Adesão, a China comprometeu-se a: a) melhorar o acesso das empresas europeias ao mercado chinês; b) reduzir drástica e definitivamente as taxas alfandegárias e outras barreiras não-tarifárias; c) propiciar um ambiente mais favorável ao investimento de empresas europeias e d) promover a transparência, justiça e abertura do seu regime comercial⁶⁵⁴.

Ao contrário dos Estados Unidos, a UE fora receptiva aos argumentos da China de ser classificada como uma “economia em desenvolvimento” e assinara um acordo onde possibilitara avanços para o reconhecimento da economia chinesa como uma economia de mercado, através de

⁶⁴⁹ Callaham, William, *Future Imperfect...*, *op. cit.*

⁶⁵⁰ Cerca de três mil milhões de euros.

⁶⁵¹ Ou seja há uma inversão clara da tendência de abandono das oportunidades do mercado chinês por parte dos investidores europeus comparativamente aos congéneres norte-americanos e japoneses.

⁶⁵² União Europeia, *The Sino-EU Agreement on China's accession to the WTO*, in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/april/tradoc_111851.pdf. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁵³ O Acordo UE-China vem na sequência do U.S. - CHINA Bilateral WTO Agreement, assinado em 19 de Novembro de 1999. Cf. <http://www.uschina.org/public/991115a.html>. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁵⁴ O conjunto dos compromissos assumidos pela China na adesão à OMC constam do *Tariffs Schedule* http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/september/tradoc_113817.pdf e do *Report of the Working Party on the accession of China*, ref.a WT/ACC/CHN/49, 1 de Outubro de 2001, in <http://docs.wto.org/DDFDocuments/t/WT/ACC/CHN49.doc>. Cf. ainda Comissão Europeia, Comércio Externo, Relações Bilaterais Comerciais, China, in http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/bilateral/countries/index_en.htm. Acedido em Maio de 2009.

um processo gradual⁶⁵⁵. Ao mesmo tempo, os Estados-membros haviam conseguido articular posições com o Comissário europeu encarregue das negociações (Pascal Lamy), pressionando a abertura de mercados protegidos como os mercados dos seguros, das telecomunicações, da banca, da aviação, e da construção civil, áreas em que as empresas europeias são fortes⁶⁵⁶.

O relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de Setembro de 2000⁶⁵⁷ sumariou as razões europeias da seguinte forma:

A negociação de um acordo sobre a adesão da China à OMC tem assumido um carácter prioritário, na agenda comercial da UE, dos últimos dois anos. O acordo bilateral China-UE, concluído em 19 de Maio de 2000, representa, um importante passo em frente no âmbito das nossas relações comerciais (...) A Comissão e as autoridades chinesas acordaram numa abertura progressiva do mercado em diversos domínios, ao longo de um período de três a cinco anos. O Acordo UE-China garantirá uma melhoria significativa do acesso ao mercado chinês por parte das empresas da União Europeia. A adesão à OMC consolidará e acelerará os esforços envidados pela própria República Popular da China no sentido de promover a transparência, a equidade e a abertura do regime comercial chinês.

E sobre as divergências resultantes do mesmo:

Paralelamente o mecanismo de resolução de litígios da OMC, de carácter independente e cujas decisões são vinculativas, permitirá a ambas as partes resolver eventuais problemas comerciais de uma forma rápida e eficaz. Em suma, este acordo permite uma melhoria significativa das condições em que as empresas europeias exportam, fazem negócios e investem na China.

Para a China, a adesão à OMC significava a coroação da estratégia definida por Deng Xiao Ping no fim da década de 1970, de integração do país na ordem económica internacional tida por indispensável à estabilidade social e política do país e à sobrevivência do Partido Comunista. Para o conjunto dos países, a adesão da China à OMC transformara esta numa organização internacional mais influente do que antes da sua entrada⁶⁵⁸. Para a União Europeia, a adesão traduzia uma vitória negocial perante os Estados Unidos pelos avanços nos sectores da banca e dos seguros⁶⁵⁹.

Numa análise aos ganhos negociais de parte a parte a União Europeia coibira-se de desenvolver uma estratégia de contenção da emergência do poder chinês, tão cara aos “realistas”, desenvolvendo uma análise global (ao nível sistémico) das vantagens em incluir a China no sistema mundial de comércio como forma de transformá-la numa economia de mercado, gerando por esta via

⁶⁵⁵ Wong, Reuben, “China Policy: another European-US Rift”, in *EU as a Global Actor*, Workshop organizado pela Syracuse University EU Center, Washington, DC, 3 de Abril de 2006, pág. 7 in <http://www.fas.nus.edu.sg>.

⁶⁵⁶ Wong, Reuben, “China Policy...”, *op. cit.*, pág. 7;

⁶⁵⁷ Comissão das Comunidades Europeias, COM (2000) 552 final, “Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a execução da Comunicação “Desenvolvimento de uma parceria global com a China”, Bruxelas, 8.09.2000. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁵⁸ Xiudian Dai, *Understanding EU-China Relations...*, *op. cit.*, pág. 8.

⁶⁵⁹ Por força do Acordo China-UE foram dadas aos europeus 7 novas licenças para empresas seguradoras operarem na China, 5 no ramo vida e 2 noutros ramos. A China acedeu a deixar os bancos estrangeiros localizados na cidade de Zhuhai (do outro lado das Portas do Cerco em Macau) a operarem na moeda local. Cf. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/april/tradoc_111851.pdf. Acedido em Maio de 2009.

oportunidades aos investidores e empresas europeias (interesse “nacional” europeu). A China efectivara o objectivo de décadas de se tornar um país igual aos outros, aceite pela comunidade internacional e pelos grandes poderes, gerindo habilmente os seus poderes *duros*: a dimensão geográfica, o peso populacional, os recursos disponíveis e sobretudo o seu crescimento económico e usando-os para acomodar os outros países à sua emergência como poder regional. Ao mesmo tempo, insinuara os seus poderes *suaves*: o prestígio, o carisma dos seus líderes, a imagem como *país ganhador* para elevar o seu peso na balança internacional sem ficar presa a alianças fixas e restritivas. (grifos nossos)

Em Julho de 2000, Zhu Rongji, o Primeiro-Ministro chinês, fez uma visita de cortesia à sede da Comissão Europeia, em Bruxelas, a primeira de um Primeiro-ministro chinês à Comissão. Foi uma visita de enorme significado político e através dela a China revelava apreciação pelo papel das instituições europeias e o apoio chinês ao processo de integração europeia em vésperas de mudanças na Comissão⁶⁶⁰.

4.8. Comissão Prodi. Comunicação de 2001 e sua implementação.

No relatório de progresso apresentado ao Conselho e ao Parlamento Europeu, em Setembro de 2000, a nova Comissão Prodi destacou que o programa de cooperação traçado para a China continuava a desenvolver-se, centrado no apoio ao desenvolvimento sustentável e na assistência ao processo de reforma interno, sendo possível aprofundar o diálogo em questões de interesse para ambas as partes nos domínios “político, dos direitos humanos, de economia e do comércio, incluindo a adesão à OMC, a cooperação bilateral e a evolução a nível regional”⁶⁶¹.

Quanto à questão da integração da China na economia mundial a Comunicação de 2001 alertava de que a continuidade de obstáculos ao acesso de empresas europeias ao mercado chinês era responsável pelo crescimento do défice comercial UE-China de 24.4 mil milhões para 30 mil milhões de euros. O relatório referia que o largo excedente comercial da China reflectia a crescente competitividade das exportações chinesas no plano internacional, a continuidade de barreiras no acesso (de interesses europeus) aos mercados chineses. Dava como exemplo a situação pouco satisfatória em matéria de direitos de propriedade intelectual. Afiançava que eliminar estas barreiras seria uma prioridade para a União Europeia por forma a maximizar os benefícios das relações

⁶⁶⁰ Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, “Foreign Minister Tang Jiaxuan on Premier Zhu Rongji's Europe Tour”, 15. 11. 2000, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/wjbz/2461/t14075.htm> . Acedido em Maio de 2009.

⁶⁶¹ Comissão Europeia, Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a execução da Comunicação “Desenvolvimento de uma parceria global com a China”, COM (2000) 552 final in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0552:FIN:EN:PDF> . Acedido em Maio de 2009.

bilaterais económicas e comerciais⁶⁶². O relatório relatava que o Acordo de Adesão permitiria “uma melhoria significativa das condições em que as empresas europeias exportam, fazem negócios e investem na China” e contribuiria para “a reforma económica e o desenvolvimento da China”. Alertava ser importante que por força da adesão da China àquela organização todas as alterações do regime comercial chinês fossem realizadas de acordo com os compromissos assumidos por aquela estando a UE empenhada “em trabalhar em parceria com a China a fim de tornar este processo de transição tão harmonioso quanto possível”.

Quanto à situação dos investimentos europeus na China o relatório assinalava várias acções de promoção dos investimentos e cooperação empresarial, no âmbito do programa “Diálogo empresarial UE-China” (envolvendo empresários europeus e chineses), da abertura da Câmara de Comércio UE-China e do apoio à adesão à OMC. O parágrafo final do relatório é expressivo⁶⁶³:

O tempo chegou para avaliar se podemos aprofundar o diálogo naquelas áreas tal como referido na Comunicação de 1998 (da Comissão Europeia) que a UE e a China têm interesse em trocar ideias e trabalhar em conjunto. Estas áreas devem incluir, por exemplo, a luta contra o tráfico de estupefacientes, o crime organizado, a lavagem de dinheiro e a emigração ilegal. Estas questões de natureza global têm sido motivo de preocupação da UE e serão da China se os responsáveis chineses equacionarem os desafios que estas questões colocam à estabilidade social. Algumas destas questões podem, depois de conversações exploratórias entre os estados-membros, ser incluídas na agenda das próximas sessões do diálogo político UE-China.

Do relatório da Comissão Prodi sobressai, em primeiro lugar, a continuidade do comércio UE-China como central às expectativas de internacionalização da economia europeia; segundo, o crescimento do défice em resultado de barreiras à entrada de produtos e empresas europeias (no mercado chinês); terceiro, a preocupação em alargar o diálogo UE-China a áreas mais políticas que tenham a ver com a responsabilidade internacional da China. O tom geral do documento é muito mais crítico e acutilante que os documentos oriundos da Comissão Delors, o que parece revelar uma mudança de tom da Comissão Europeia. A Comunicação de 2000 apontava para a exigência de um maior esforço da China no cumprimento dos seus compromissos advindos da adesão à OMC como pressuposto da continuidade do apoio e assistência europeus. Em 23 de Outubro de 2000, teve lugar a 3ª Cimeira UE-China em Pequim.

Em termos económicos, apesar da falta de um (novo) Acordo de Cooperação Comercial, o comércio UE-China continuou a expandir-se, de forma espectacular, na segunda metade dos anos 90 e primeira de 2000, passando de 17 mil milhões de euros em 1990 para mais de 100 mil milhões em 2001 e 2002 (nove vezes mais) com o total do comércio (bilateral) a aumentar 30% entre 1978 e

⁶⁶² Comissão Europeia, Relatório da Comissão COM (2000) 552 final in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0552:FIN:EN:PDF>, pág. 8. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁶³ Cf. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0552:FIN:EN:PDF> pág. 15. Acedido em Maio de 2009.

2001. Em 1999, a UE ultrapassou o Japão para se tornar o segundo maior mercado para as exportações chinesas.

Entre os anos 2001 e 2003 a Comissão fez o acompanhamento da política comercial e económica com a China fazendo sair dois documentos. As Comunicações intitulam-se: “A estratégia da UE em relação à China: execução da Comunicação de 1998 e novas medidas para reforçar a eficácia da política da UE”, COM (2001) 265 *final*⁶⁶⁴ e “Aprofundamento da parceria - Desafios e interesses comuns no âmbito das relações UE China (Actualização das Comunicações da Comissão Europeia de 1998 e de 2001 sobre as relações UE China)”⁶⁶⁵.

A Comunicação “A estratégia da UE em relação à China” identificou vários desenvolvimentos internos ou externos à União para justificar a sua publicação: a ratificação do Tratado de Amesterdão, a assinatura do Tratado de Nice, com a aprovação de uma Política Europeia de Segurança Comum (PESC) e a perspectivação de uma Política Externa e de Segurança e Defesa (PESD); o reforço do papel internacional e do peso político e económico da China; o acentuar do diálogo político bilateral e a abertura de novos vectores de diálogo.

A Comunicação de 2001 referia que o crescimento das relações sino-europeias, até aí confinadas às áreas do comércio e do investimento e da assistência técnica e financeira, se expandiram para cobrir uma variedade de sectores. A Comissão afirmava envidar todos os esforços “para apoiar a transição da China e o processo de reforma reforçando a cooperação e o diálogo em todas as frentes”⁶⁶⁶. A Comissão propunha-se abrir novos diálogos bilaterais nas áreas da política propriamente dita e outras⁶⁶⁷. Finalmente apontava na necessidade do aumento da visibilidade da UE na China, recomendando a multiplicação dos contactos, a difusão de informações e publicações através da Internet e dos meios de comunicação audiovisuais, a organização de manifestações públicas como exposições ambulantes ou mesas redondas, a promoção de contactos pessoais directos, assegurando simultaneamente uma total coordenação com os Estados-Membros.

⁶⁶⁴ Comissão Europeia, “A estratégia da UE em relação à China: execução da comunicação de 1998 e novas medidas para reforçar a eficácia da política da UE”, COM (2001) 265 *final*, Bruxelas, 15.5.2001, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0265:FIN:PT:PDF>. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁶⁵ Comissão Europeia, Documento de orientação da Comissão para transmissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, “Aprofundamento da parceria - Desafios e interesses comuns no âmbito das relações UE-China. Actualização das comunicações da Comissão Europeia de 1998 e de 2001 sobre as relações UE-China”, COM(2003) 533 *final*, Bruxelas, 10.9.2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0533:FIN:PT:PDF>. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁶⁶ Comissão Europeia, COM 2001, “A estratégia da UE em relação à China”, *op. cit.*, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0265:FIN:PT:PDF>, pp. 7-8. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁶⁷ Regulação das empresas, standards e certificação industrial, mercados de valores mobiliários, política de concorrência, ambiente, cooperação energética (inclusive nuclear), explorar hipóteses de cooperação no âmbito do Programa Galileo, iniciar conversações para a assinatura de um acordo de transporte marítimo. Cf. COM (2003) 533 *final*.

Reatando a análise do diálogo político, a 5 Setembro de 2001 teve lugar a 4ª Cimeira UE-China, em Bruxelas. No comunicado conjunto assinala-se a vontade das duas partes “expandirem e aprofundarem a cooperação bilateral na base da igualdade e do benefício mútuo” congratulando-se com a entrada da China na OMC e expressando o reconhecimento chinês ao apoio da UE à sua adesão, bem como a continuidade desse apoio através de programas de cooperação e diálogo em áreas fundamentais⁶⁶⁸.

4.9. O aprofundamento da Parceria

A 10 de Setembro de 2003, a UE adoptou um novo documento “Aprofundamento da parceria - Desafios e interesses comuns no âmbito das relações UE China (Actualização das comunicações da Comissão Europeia de 1998 e de 2001 sobre as relações UE China) COM/2003/0533 *final*”⁶⁶⁹. Um mês depois, a China tornou público o seu primeiro documento estratégico sobre a União Europeia (*China’s EU Policy Paper* - MFA/PRC-2003)⁶⁷⁰.

A nova Comunicação da Comissão inventariou um conjunto de factores de natureza interna e externa para justificar a saída de novo documento estratégico. Entre os primeiros (internos) aponta: o estabelecimento do Euro, o novo alargamento europeu, a extensão das competências das instituições europeias a novas áreas e o projecto de uma Estratégia Europeia em matéria de Segurança⁶⁷¹. Entre os segundos (externos), regista: mudanças significativas na política chinesa: a entrada da China numa nova fase de reformas económicas; um maior envolvimento do país nas questões internacionais; um maior protagonismo de Pequim na economia internacional por via da sua participação na OMC e por fim uma nova liderança na China que “irá encontrar-se pela primeira vez com os representantes da UE ao mais alto nível durante a cimeira UE-China, a realizar em Outubro de 2003”⁶⁷². UE e China tinham grande interesse em colaborar no âmbito de uma Parceria Estratégica a fim de preservarem e de promoverem o desenvolvimento sustentável, a paz e a estabilidade, havendo dos dois lados uma convergência de interesses sobre diversas questões de

⁶⁶⁸ Disponível in <http://ec.europa.eu>. A 6 de Setembro de 2002, teve lugar a 5ª Cimeira UE-China, em Copenhaga.

⁶⁶⁹ Comissão Europeia, Documento de orientação da Comissão para transmissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, “Aprofundamento da parceria - Desafios e interesses comuns no âmbito das relações UE-China. Actualização das comunicações da Comissão Europeia de 1998 e de 2001 sobre as relações UE-China”, COM(2003) 533 *final*, Bruxelas, 10.9.2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0533:FIN:PT:PDF> . Acedido em Maio de 2009.

⁶⁷⁰ Disponível in <http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/ceupp/t27708.htm>. Analisaremos este documento em secção autónoma no quadro da política chinesa para a Europa.

⁶⁷¹ A Estratégia de Segurança Europeia (ESS) aprovada no Conselho Europeu de Dezembro de 2003 propôs que a União deveria procurar “parcerias estratégicas” com a China, o Japão e a Índia bem como os países que partilhassem os valores e objectivos da Europa. Cf. “A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy”, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003, in <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> . Acedido em Maio de 2009.

⁶⁷² COM (2003) *op. cit.*

política internacional, nomeadamente a importância das Nações Unidas em matéria de segurança geral e ambiental e a Organização Mundial de Comércio, em que ambas esperam ganhar com o aprofundamento da liberalização das trocas comerciais. Em nenhum local do documento os redactores da Comissão esclarecem o que entendem por “Parceria Estratégica”, o que permite concluir que a inclusão deste brocado visou adequar a letra da Comunicação de 2003 às recomendações da Estratégia de Segurança Europeia.

A UE manifestou expectativas de que a China actuasse de uma forma construtiva e responsável na economia mundial, desempenhando um papel adequado às suas dimensões e importância, sendo do interesse da China a manutenção e o desenvolvimento de um sistema comercial global liberal. A Comissão apelou para que a China desse o exemplo, resistindo às tentações proteccionistas, pois tendo a RPC beneficiado, enormemente, do processo de globalização deveria, num espírito de reciprocidade, abrir progressivamente a sua economia, conforme se comprometera⁶⁷³. A Comissão apelou à China e à UE para desenvolverem esforços para contribuir para o êxito da nova ronda de negociações da OMC relativa à Agenda de Desenvolvimento de Doha. A Comunicação assinala a subida da China a segundo parceiro comercial da União, o agravamento do défice comercial bilateral quase 25% nos primeiros anos da década de 2000, que a UE se tornou no maior investidor na China⁶⁷⁴. A Comunicação COM (2003) 533 *final* é fortemente enfática⁶⁷⁵ e faz um diagnóstico da relação bilateral com três pontos *fortes*, um ponto *fraco* (o défice comercial), enumerando quatro soluções. (grifos nossos) Veja-se o quadro resumo seguinte:

⁶⁷³ A UE parece esclarecer as condições que pressupõem esse apoio: i) a UE apoiou, sem reservas e desde o início, o pedido de adesão da China à Organização Mundial do Comércio; ii) a UE procurou apoiar o processo de reformas internas na China e ajudar este país a superar os importantes desafios associados a este processo; iii) A UE oferece mercados abertos e 18 liberalizados às exportações chinesas, bem como a transferência de capitais, de tecnologias e de *know-how* europeus; iv) a EU disponibilizou a sua experiência e as suas melhores práticas nos domínios económico, ambiental e social.

⁶⁷⁴ Veremos de forma comparativa, na próxima secção, a evolução do comércio bilateral no início da década de 2000 e a relação entre o défice comercial com a China e com o total dos parceiros da União Europeia, bem como a evolução dos investimentos. O défice comercial foi tema central das conversas que mantive com vários investigadores chineses em Pequim em Julho de 2010, e encontra explicação, do ponto de vista deles, do papel de Hong Kong como território autónomo não contabilizado nas estatísticas chinesas para efeitos das exportações originadas na China, devendo ser visto no cômputo do comércio UE-Ásia e não estritamente UE-China, uma vez que há divisão de trabalho na estrutura produtiva na Ásia. Cf. actas de reuniões com peritos chineses, in adenda a esta dissertação.

⁶⁷⁵ A palavra “parceria” aparece no documento dez vezes e a expressão “interesse comum” é usada nove vezes ao longo do documento. O tom é portanto conciliador.

QUADRO IV

Quadro de Avaliação da Relação Bilateral (2003)

Qualificação	Critério	Imputável
Positivo	China segundo parceiro comercial da UE à frente do Japão	China; UE
Positivo	Crescimento das trocas comerciais	China; UE
Positivo	Crescimento de investimentos europeus na China	UE
Negativo	Crescimento do défice comercial 24% (2000-3)	China; UE

	Critério	Responsabilidade
	Reforço de mecanismos de consulta bilateral	China; UE
	Diálogo no domínio da regulamentação	China; UE
	Eliminação obstáculos no acesso aos mercados da China	China
	Cumprimento atempado de obrigações da OMC	China

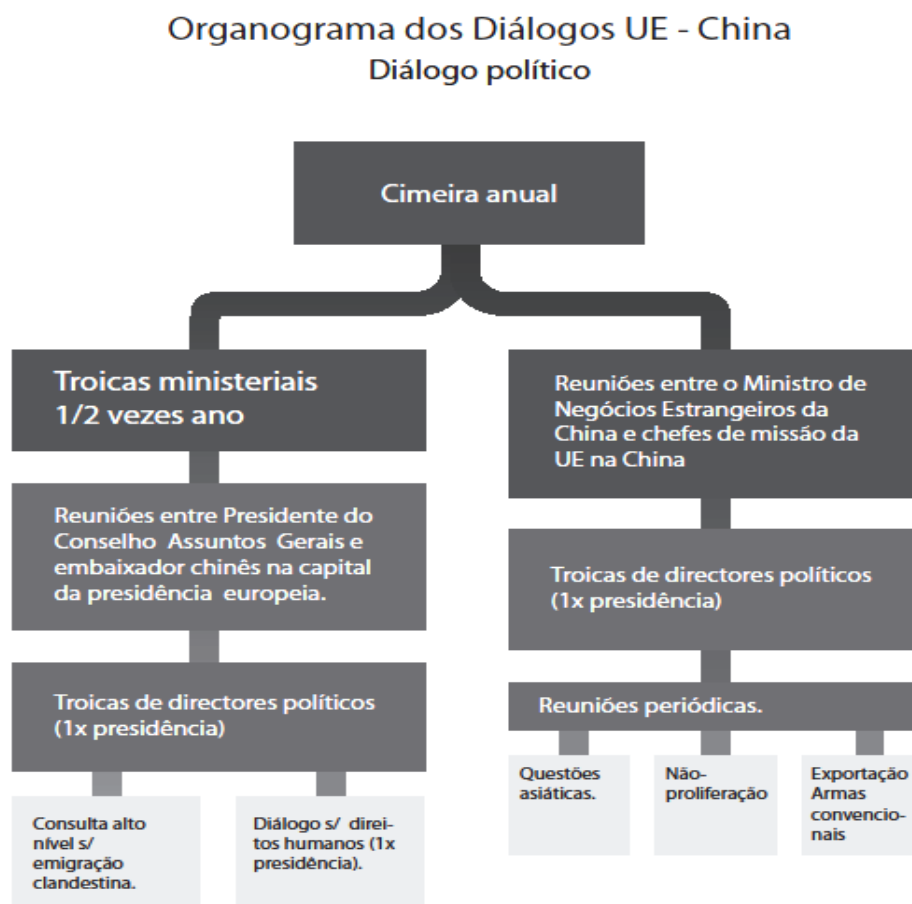
Fonte: Elaborado a partir da Comunicação COM (2003) 533 final

O documento fez um extenso balanço das várias áreas de cooperação e diálogos sectoriais criados, elencando objectivos de ordem qualitativa a prosseguir pela UE nos anos a seguir e considerando indispensável a elevação do perfil da UE na China, o que supõe a compreensão das mudanças ocorridas nos dois lados, o ajustamento da estratégia de comunicação da União e a melhoria da visibilidade da UE na China, através de contactos individuais⁶⁷⁶. A COM (2003) considerou que para o reforço do diálogo UE-China seria necessário desenvolver a estrutura institucional e “melhorar a qualidade sobre a quantidade do diálogo”, o que requeria uma coordenação de “alto nível” do espectro das relações bilaterais. O documento estruturou, pela primeira vez, um organograma para os diálogos UE-China (Figura II). O organograma revela a preocupação da UE de desenvolver um diálogo com a parte chinesa a vários níveis, consolidando os avanços alcançados ao nível mais baixo com cimeiras entre os principais responsáveis políticos dos dois lados.

⁶⁷⁶ Comissão Europeia, COM (2003) *op. cit.*

FIGURA II

Diálogos UE - China



Fonte: Comunicação COM (2003)

Existe a constatação que a complexidade da relação bilateral exige um melhor acompanhamento da execução das várias políticas e que os problemas decorrentes de uma relação que se torna mais complexa e exigente requer uma monitoragem quer a nível técnico (1º nível, duas linhas de baixo), quer a um primeiro nível político (2º nível, reuniões alto responsável europeu-embaixador chinês na capital europeia; reunião MNE-RPC/Chefe de Missão da UE-Pequim), quer a um superior nível político (3º nível, cimeiras bilaterais anuais). É possível fazer-se uma avaliação positiva deste mecanismo de diálogos multinível já que como veremos adiante ele tem permitido ultrapassar os mal-entendidos (exportações de têxteis e sapatos chineses para a Europa; medidas *anti-dumping* do lado europeu) envolvendo os dois lados numa prática de exposição de pontos de

vista e procura de soluções⁶⁷⁷. Ele revela o sentido constructivo da postura europeia face à China sobre que há indicações que é apreciado do outro lado. Não deixa de ser curioso que os Estados Unidos se tenham inspirado na metodologia de trabalho europeia dinamizando diálogos políticos e sectoriais com a parte chinesa⁶⁷⁸.

O que é que a Comunicação de 2003 da Comissão Romano Prodi traz de novo? Cinco aspectos: primeiro, o propósito de fazer evoluir a relação UE-China de Parceria Global para Parceria Estratégica; segundo, a ênfase numa dimensão *mais política* da relação bilateral, o que corresponde à alteração do ambiente internacional; terceiro, a preocupação com a democratização do sistema político chinês; quarto, a mudança da postura europeia de *assistência especializada* a um país em vias de desenvolvimento, para um prestador de serviços; quinto, a necessidade de um reequilíbrio da conta de transacções China-UE e de remoção de obstáculos à penetração de empresas estrangeiras designadamente em áreas que os europeus são fortes. (grifos nossos).

Na sequência do documento da UE, a China fez sair a 13 de Outubro de 2003 o seu primeiro documento estratégico sobre a UE, o *China's EU Policy Paper*⁶⁷⁹, que é o primeiro exercício (conhecido) da política da China para com a União Europeia.

Ainda, em Outubro de 2003, teve lugar a 6ª Cimeira China-União Europeia em Pequim, sendo a primeira vez que a liderança europeia se encontrou com a liderança chinesa saída do XVI Congresso do Partido Comunista Chinês. No comunicado à imprensa os dois lados congratularam-se com a saída dos dois documentos estratégicos sobre as relações UE-China, que reconheciam o progresso das relações, identificando os objectivos de política e propondo novas iniciativas⁶⁸⁰. Os dois líderes regozijaram-se com o desenvolvimento do Programa de Cooperação China-UE, o “crescimento continuado do comércio bilateral”, “reiterando a sua vontade de tratar com um espírito positivo os problemas comerciais através da troca de pontos de vista e da consulta”. Os líderes anotaram “a necessidade de promover uma ajustamento gradual nos desequilíbrios do comércio global e nos fluxos de capital” e reconheceram a importância de “uma plena e atempada realização

⁶⁷⁷ Se a acusação principal da *escola pessimista* quanto à Parceria Estratégica é a falta de consistência da UE na monitoragem do diálogo bilateral, vê-se a partir de 2003 uma clara preocupação de Bruxelas em controlar o passo da relação bilateral aos diversos níveis e dar-lhe um pendor claramente mais político e não exclusivamente comercial e económico. Isso está de acordo com a própria dotação política das instituições europeias (Comissão e Conselho Europeu) de novas competências em termos de definição (e implementação) de políticas comuns, o que é resultante das inovações do Tratado de Maastricht que aprovou o novo Tratado da União Europeia.

⁶⁷⁸ “US-China Strategic and Economic Dialogue Strengthens Vital Commercial Relationship”, US-China Business School, in www.uschina.org/public/documents/2010/05/strengthens-relationship.html. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁷⁹ Analisaremos em secção autónoma mais adiante. Cf. Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, “Política da China para a União Europeia” 13.10.2003, Pequim, in <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/t24881.htm>. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁸⁰ Cf. ref. 13424/03, de 30 de Outubro, in <http://ue.eu.int>. Acedido em Maio de 2009.

dos compromissos assumidos no quadro da OMC, o que serve os interesses comuns da China, da União Europeia e de todos os membros da organização”⁶⁸¹.

Pode concluir-se das posições de Bruxelas e Pequim que apesar do crescimento do défice, este não foi encarado pelas autoridades europeias e chinesas como algo que bloquearia o desenvolvimento de relações comerciais e que o ajustamento do desequilíbrio seria possível num contexto global. No início de 2004, o Alto Comissário para a PESC, Javier Solana deu uma conferência na Universidade de Tsinghua afirmando que “a China é importante para a Europa e a Europa é importante para a China” e que pelo peso das relações comerciais a vertente económica e comercial continuará a ser “uma parte fundamental da relação”. As relações - continuou Solana - têm ser mais que simples comércio de mercadorias já que a União Europeia “quer intercâmbio de ideias e culturas” e trabalhar “ao lado da China nas questões internacionais essenciais”⁶⁸².

O Presidente da Comissão Romano Prodi visitou igualmente a China afirmando “se a China continuar a crescer economicamente tornar-se-á a maior economia mundial no meio do século XXI” e “o que são boas notícias para a economia chinesa são boas notícias para a Europa já que a China ao encontrar o seu lugar na OMC e num mundo globalizado beneficiará da abertura do sistema do comércio mundial e beneficiará o mundo”⁶⁸³. Segundo Prodi havia empresas europeias que estavam a funcionar bem na China e que embora a dimensão do défice criasse preocupações nalguns Estados-membros é *diminuto* relativamente ao défice norte-americano sendo as reacções na Europa *circunscritas*, comparativamente às que têm lugar na América”⁶⁸⁴ (grifos nossos). Anunciou estar atento ao pedido da China para acesso ao Estatuto de Economia de Mercado, acrescentando haver “um leque de questões em que a UE tem significativas preocupações e “ansiedades”, considerando fundamental que estas regras básicas sejam implementadas da mesma forma, em todas as regiões e cidades”⁶⁸⁵.

É possível analisar as posições de Prodi e Solana como sinal das expectativas demasiado optimistas dos líderes europeus quanto ao que esperar da China em termos de mudanças políticas, maior enfoque nos problemas mundiais e sobretudo concessão de vantagens económicas à Europa. A orientação socialista dos dois responsáveis europeus poderá explicar parte deste optimismo excessivo

⁶⁸¹ *Op. cit.*

⁶⁸² Documento S0089/04, *The European Union and China Strategic Partners* in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/79736.pdf . Acedido em Maio de 2009.

⁶⁸³ Discurso de Prodi em visita a escola de gestão em Xangai in <http://mdjnkj.china.com.cn/english/international/92510.htm>. Texto já não disponível na Internet. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁸⁴ Prodi revelava que a Volkswagen, no mercado automóvel, havia vendido 40% da sua produção à China em 2003.

⁶⁸⁵ No que respeita à posição da China quanto aos direitos humanos, boa governança, respeito pelo ambiente e o Estado de direito. Cf <http://mdjnkj.china.com.cn/english/international/92510.htm>. Acedido em Maio de 2009.

escamoteando um problema essencial: quem negocia pela União (Europeia) é a Comissão Europeia, mas quem governa os países e aplica as políticas económicas (e exteriores) são os governos dos Estados-membros. A Comissão pode apontar caminhos e criar dinâmicas mas não se pode substituir aos governos nacionais e às empresas na escolha dos mercados onde actuam e da forma como o devem fazer.

Ainda em 2004 a questão do Estatuto da Economia de Mercado assumiu particular importância e um documento interno fez um balanço não muito elogioso do estado do processo de reformas económicas na China⁶⁸⁶. Em Junho de 2004, a Comissão Prodi apresentou a avaliação preliminar do pedido da RPC para atribuição do Estatuto de Economia de Mercado (ver documento in adenda). Nos termos das suas conclusões, a Comissão afirmou que a China tem efectuado a transição da sua economia para uma efectiva economia de mercado aplicando à análise 5 critérios⁶⁸⁷. O documento considerou que o segundo critério (distorções ligadas à privatização) se encontrava já satisfeito mas identificou várias “áreas problemáticas”: a influência do Estado nas empresas, políticas discriminatórias quanto às empresas estrangeiras (critério 1); por outro, considerou insuficiente a aplicação da legislação contabilística pelas empresas (critério 2); registou que a legislação relativa à propriedade intelectual não é adequadamente implementada e encontrando-se o sector financeiro sob controle estatal, não há concorrência entre bancos chineses e bancos estrangeiros, o que se reflecte na deficiente alocação de capital financeiro e na existência de crédito malparado. O documento revelou que as empresas estatais são as principais beneficiárias do capital alocado às empresas, pelo sistema bancário e reiterou que a concessão do Estatuto de Economia de Mercado dependeria da ultrapassagem destes bloqueios facto que até 2004 não se verificara.

Sendo o reconhecimento do Estatuto da Economia de Mercado uma das principais exigências chinesas nas relações com a União Europeia o mecanismo representa um dado negocial importante para contrabalançar as exigências da República Popular da China⁶⁸⁸. A continuidade do embargo de

⁶⁸⁶ Uma economia de mercado é uma economia em que os preços dos bens e serviços são determinados por um sistema de fixação de preços livre (sem intervenção do governo) determinado pela oferta e procura.

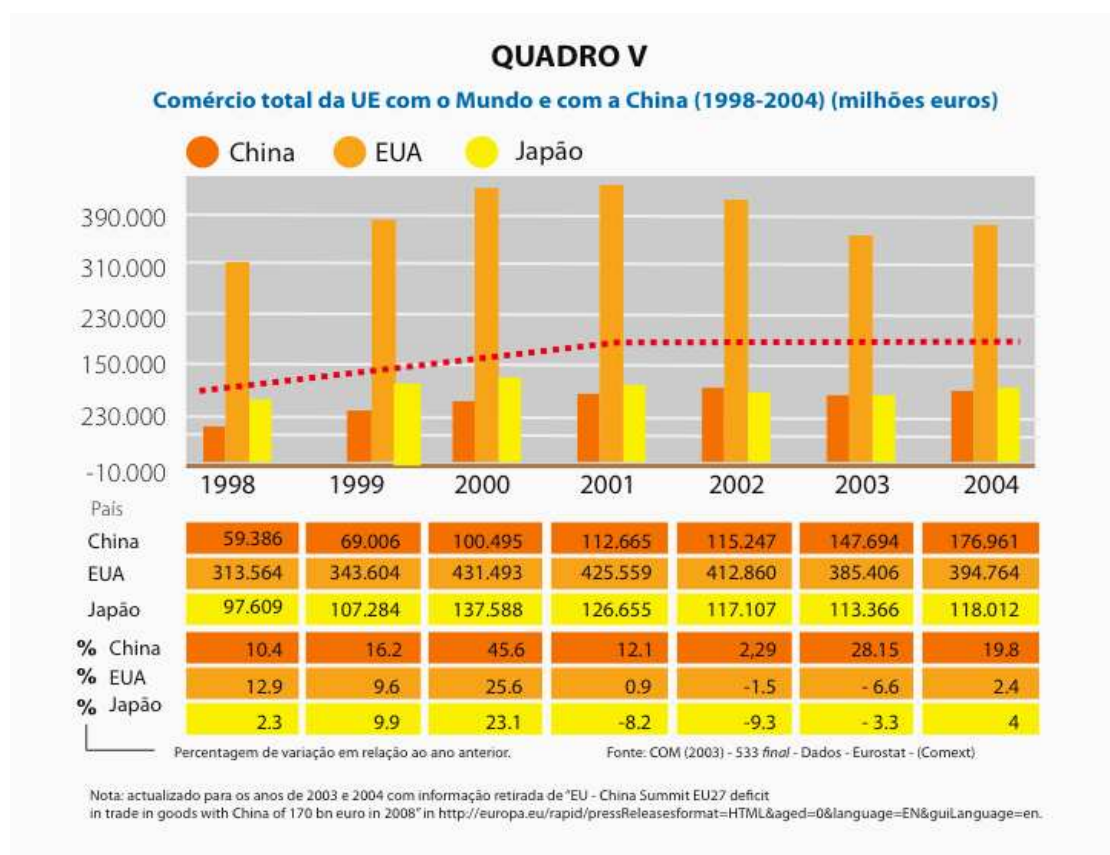
⁶⁸⁷ Os critérios são: grau de influência do governo na alocação de recursos e decisões das empresas directa ou indirectamente; ausência de distorções induzidas pelo Estado na operação de empresas em processo de privatização; existência e implementação de uma lei comercial transparente e não-discriminatória; existência e implementação de um sistema transparente, coerente e efectivo de regulamentação, que assegure o respeito dos direitos de propriedade intelectual e a operação de um sistema de falência de empresas; existência de um sistema financeiro genuíno que opere de forma independente do Estado e em que a lei e as práticas do mercado dispõem de suficientes garantias regulatórias e adequada supervisão.

⁶⁸⁸ De acordo com o *White Paper* a China está empenhada em desenvolver uma cooperação económica e comercial dinâmica e de longo prazo com a UE e espera que a UE se torne o maior parceiro económico e comercial e de investimentos na China, sendo indispensável “conceder à China de forma plena o estatuto de economia de mercado, abolir medidas *anti-dumping* e outras práticas discriminatórias contra a China”. Cf. China’s EU Policy Paper, Information Office of the State Council of the Peoples Republic of China, Outubro de 2003, Pequim, in <http://www.china.org.cn/e-white/20050817/2.htm>. Acedido em Maio de 2009.

armas à China desempenha também um papel importante, mas o estreitamento de relações entre a China e a Rússia parece ter retirado algum peso, porquanto Pequim encontrou em Moscovo um fornecedor alternativo de equipamento militar na base da Parceria Estratégica que celebrou com Moscovo⁶⁸⁹.

4.10. Situação do comércio bilateral e investimento (Comissões Delors e Prodi)

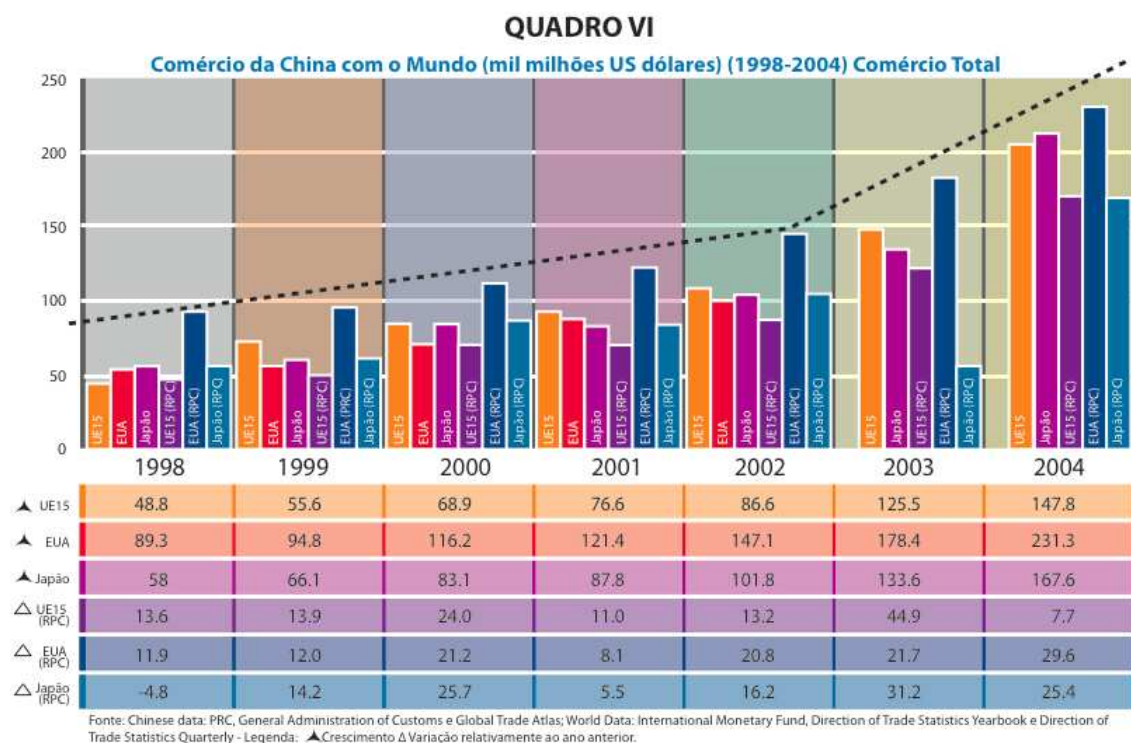
Observemos o quadro de evolução do comércio total bilateral UE-China entre a segunda metade da década de 90 e a primeira metade da década de 2000, as quais correspondem aos mandatos das Comissões Delors e Prodi.



Da análise do desempenho das exportações e importações UE-China, segundo estatísticas do Eurostat (União Europeia), resulta claro do Quadro V um crescimento continuado do comércio União Europeia-China, ao longo do período 1998-2004 (em média, 24%), comparativamente à queda ocorrida no comércio UE-EUA e UE-Japão, no mesmo período (os quais revelam um decréscimo pronunciado a partir de 2001 com pequena recuperação em 2004). Isso pode ser interpretado como

⁶⁸⁹ Cf. Casarini, Nicola. (2007, Setembro). The International Politics of the Chinese Arms Embargo Issue, *The International Spectator*, 42, 3, 372-3; Jacobsen, Carl (1998, Inverno). Russia-China: The new 'strategic partnership', *European Security*, 7, 4, 1-11; Chenghong Li. (2007, Agosto). Limited Defensive Strategic Partnership: Sino-Russian rapprochement and the driving forces, *Journal of Contemporary China*, 16, 52, 477-497.

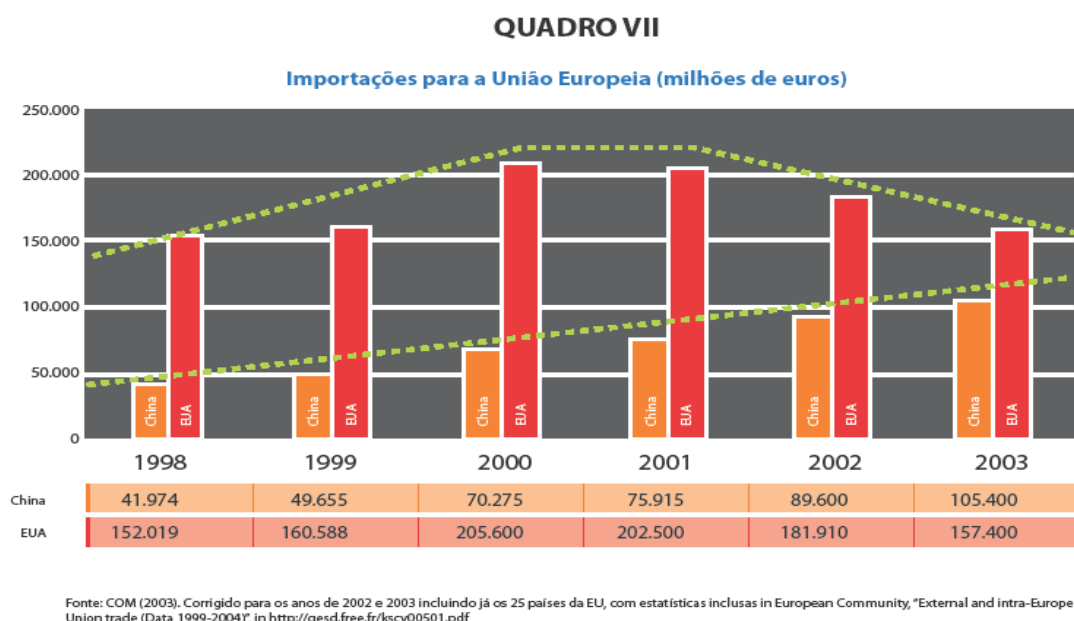
sinal da vitalidade do comércio União Europeia-China e da apatia do comércio com os Estados Unidos e o Japão e lido também de outra forma: melhor penetração dos produtos chineses no mercado europeu, grande competitividade desses produtos em termos de preços (com a China a assumir-se na grande fábrica dos produtos manufacturados do mundo) e menor competitividade dos produtos europeus fora de portas.



Se partirmos dos dados estatísticos chineses (Ver Quadro VI, *supra*), o desempenho do comércio UE-China nos dois sentidos na primeira metade da década de 2000 é ainda mais revelador do crescimento significativo do comércio com a União Europeia que acompanha aliás o espezivar do comércio com os Estados Unidos (24% (2000), 11% (2001), 13.2% (2002), 44.9% (2003). Apenas em 2004 se verifica um decréscimo da tendência de subida verificada em anos anteriores. Ou seja durante o período 1998-2004, o comércio entre a UE (15) e a China (segundo as estatísticas chinesas) mais do que *triplicou* e os produtos chineses tiveram grande facilidade em penetrar nos

mercados europeus, graças à inclusão da China no Sistema Geral de Preferências⁶⁹⁰. (grifos nossos). Por sua vez, o comércio com os Estados Unidos e o Japão teve um crescimento menos significativo.

Uma das principais queixas do lado europeu tem sido o disparar das importações da China para o mercado europeu. Atendendo aos dados europeus vejamos o comportamento das importações da China comparativamente às dos Estados Unidos, o outro grande parceiro comercial da União Europeia.



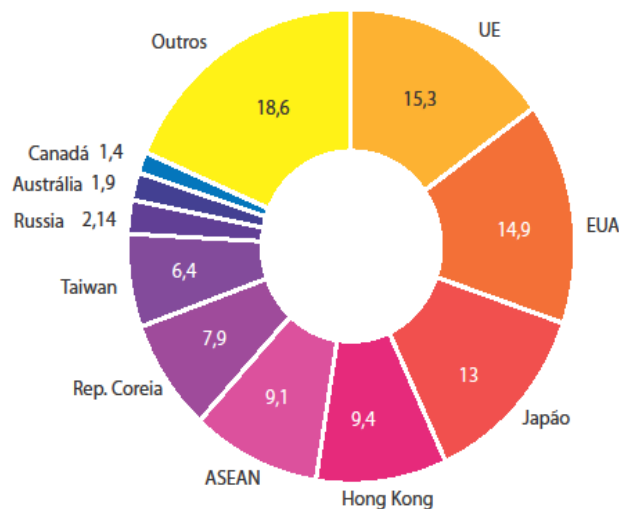
No período de 1998-2003, as importações da UE com origem na China tiveram um crescimento sustentado como se exemplifica pelo quadro acima (a linha é praticamente rectilínea). Comparativamente ao fluxo de importações oriundo do outro grande parceiro da UE (os Estados Unidos) resulta também claro que a economia dos Estados Unidos continuou a ser o grande contribuinte para as importações europeias e consequentemente para o défice comercial externo da UE, o que relativiza a nosso ver a invocação do défice comercial com a China como a grande dor de cabeça das relações bilaterais.

Segundo relatava o jornal *China Daily*, reproduzindo dados oficiais (chineses)⁶⁹¹, os principais parceiros da República Popular da China no fim de 2003 arrumavam-se da seguinte maneira:

⁶⁹⁰ O Sistema Geral de Preferências da UE é um acordo comercial através do qual a UE dá acesso preferencial aos seu mercado interno a 176 economias (países e territórios) em vias desenvolvimento na forma de direitos de importação reduzidos na entrada das suas mercadorias nos portos europeus.

⁶⁹¹ *China Daily*, "China-EU Trade Relations Trending up", 23 de Outubro de 2003.

QUADRO VIII
10 Principais parceiros comerciais da China (2003)



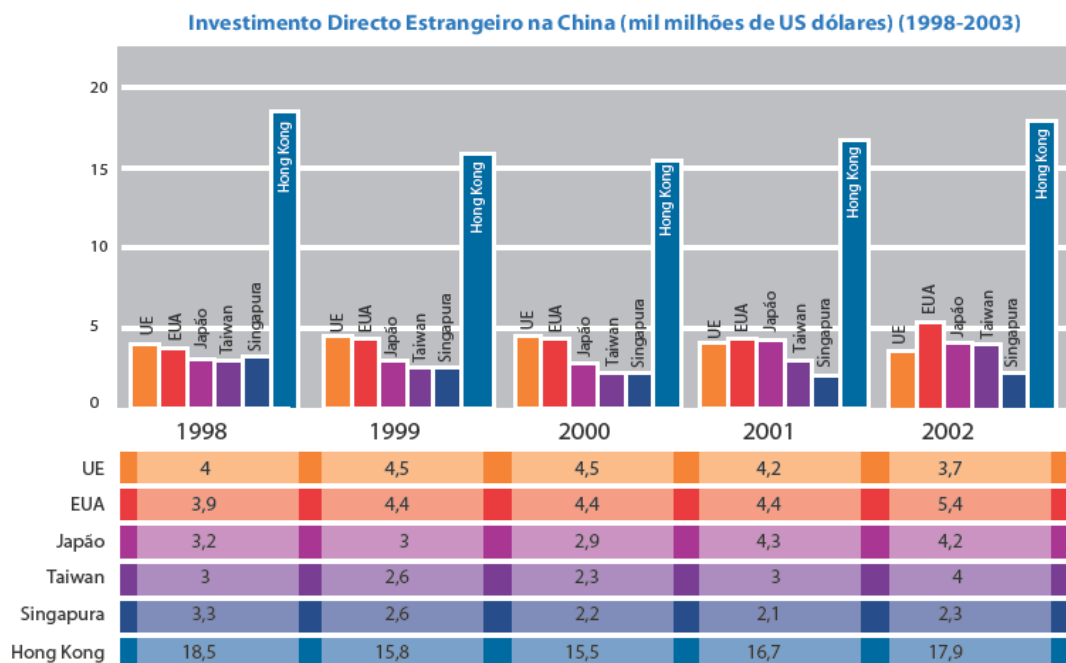
Fonte: Ministério do Comércio da República Popular da China e China Daily

Resulta evidente do Quadro VIII a importância da União Europeia como primeiro parceiro da China (15.3%), à frente dos Estados Unidos (14.9%) e do Japão (13%), todos com um peso no total do comércio da China com o mundo acima dos 10%. Daí resulta claro as oportunidades que se abrem às empresas europeias nos anos 2000 quanto a um mercado de mais de um bilião de consumidores facilitando a pressão das multinacionais europeias com interesses na China sobre os responsáveis políticos dos Estados-membros (e da Comissão) para a adopção de uma estratégia mais agressiva. Esse salto em frente será conseguido pela passagem da Parceria Global a Parceria Estratégica, acordada pelas instituições da União e pelo governo chinês no final de 2003 e reflectida nos documentos estratégicos que saem nesse mesmo ano em Bruxelas e Pequim, já sob Presidência de Durão Barroso da Comissão Europeia⁶⁹².

Para completar o retrato do relacionamento comercial e económico entre a União Europeia e a República Popular da China será útil olhar para o volume do Investimento Directo Estrangeiro (IDE) em termos comparativos:

⁶⁹² Hu Jintao torna-se também Presidente da República Popular da China em 2003, sendo Secretário-geral do Partido Comunista Chinês desde 2002. “Hu Jintao, China Vitae” in http://www.chinavitae.com/biography/Hu_Jintao%7C19. Acedido em Maio de 2009.

QUADRO IX



Da análise do Quadro IX verifica-se um comportamento muito idêntico entre o Investimento Directo Estrangeiro com origem nos Estados Unidos e na União Europeia e dirigido ao mercado chinês, o qual se cifrou em quatro mil milhões de U.S. dólares anuais no período de 1998 a 2002⁶⁹³. Os dados revelam um crescendo do investimento japonês e de Taiwan a partir de 2001, o que é compreensível pela proximidade geográfica e pelas estratégias de integração regional dos dois países. O grande financiador do crescimento chinês é, naturalmente, Hong Kong, por razões políticas evidentes.

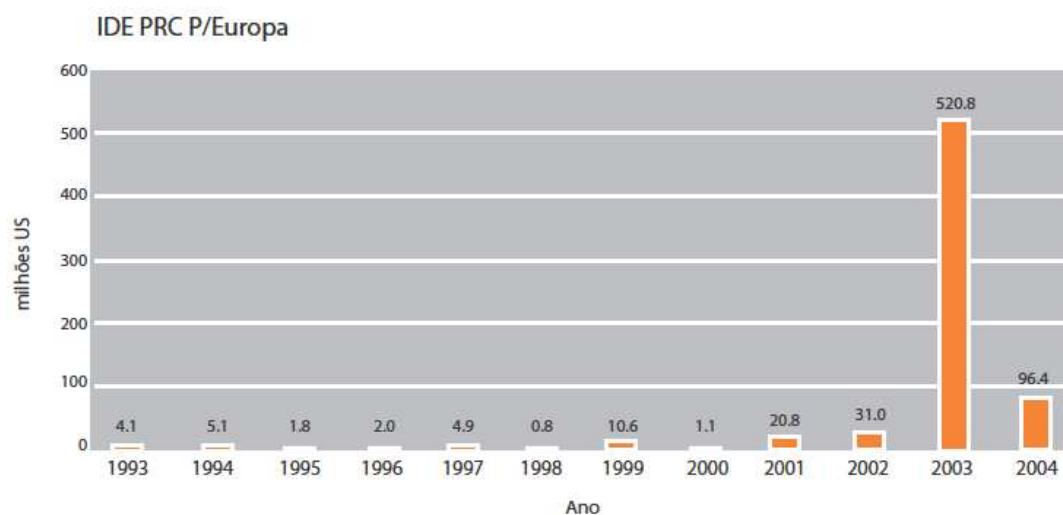
Já quanto ao Investimento Directo Estrangeiro (chinês) na Europa ele é ainda pouco significativo neste período, verificando-se apenas um pico no ano 2003 que é o ano do lançamento da Parceria Estratégica UE-China (ver Quadro X). Vejam-se os quadros seguintes:⁶⁹⁴

⁶⁹³ Cerca de três mil milhões de euros. Não se actualiza os valores para 2003 pois esses valores não estão disponíveis no que concerne às estatísticas do Eurostat 2003, 533 *final* da Comissão Europeia, e as estatísticas de outras fontes usam critérios de cálculo diferentes o que não permite comparar os valores.

⁶⁹⁴ Os quadros em valores absolutos e em percentagem são retirados de Saunders, Philip. (2006, Junho). *China's Global Activism: Strategy, Drivers and Tools*. Occasional Paper. Institute for National Strategy Studies, National Defense University, pág. 57 in http://www.ndu.edu/inss/Occasional_Papers/OCP4.pdf. Acedido em Maio de 2009.

QUADRO X

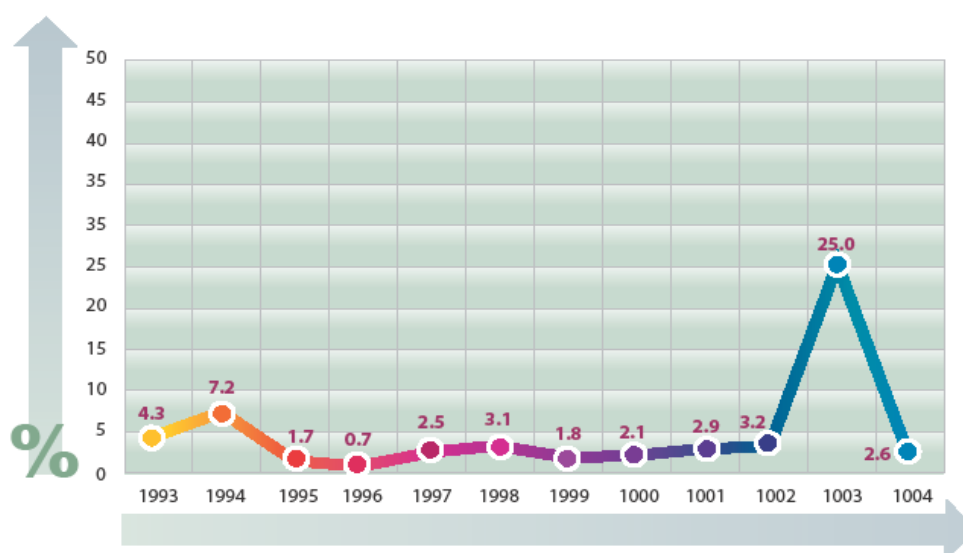
Investimento Directo da China na Europa em milhões de US dólares



Fonte: Saunders; Legenda: valores do Investimento Directo Externo da China na Europa

QUADRO XI

Investimento Directo da China na Europa em quota de mercado



Fonte: Saunders; Legenda: Percentagem da Europa no Investimento Directo Externo da China no exterior

Os maiores destinos do IDE chinês no exterior entre 1993-1998 foram a Ásia do Sul e os Estados Unidos, ocupando a Europa uma quota entre os 4 e os 5% (ver Quadro XI). Nos anos 2003-4 os Estados Unidos perderam dimensão relativa (7%), cresceu o IDE com destino à Ásia (36%), à Europa (16%) e à Rússia (15%)⁶⁹⁵. A conjugação destes factores leva-nos a concluir que durante os anos 90 e primeira metade da década de 2000: a) a Europa é um destino *secundário* para os investimentos chineses no exterior, sendo o destino principal a Ásia (região em que a China se integra); b) a China apercebe-se que a Europa pode ser uma alternativa aos Estados Unidos, enquanto mercado de investimento e dá, em 2003, um sinal claro de que está disponível (ver pico nos gráficos supra) para investir nos mercados europeus; c) isso significa que a vontade de uma relação estratégica não vai num só sentido (UE-China) mas é bidireccional.

Julga-se neste ponto possível resumir os desenvolvimentos anteriores nas seguintes conclusões parciais sobre o contributo das Comissões Delors e Prodi para as relações bilaterais entre a União Europeia e a República Popular da China, que são a base de partida da Parceria Estratégica acordada nos finais de 2003:

- 1) Verifica-se, ao longo da década de 1990 e primeira metade da década de 2000, um progresso evidente nas relações comerciais UE-China, com a China a ultrapassar o Japão como o segundo melhor parceiro não europeu da União Europeia e com os valores totais do comércio bilateral a subirem em espiral;
- 2) A complexidade da relação económica e comercial conduziu a Comissão Europeia, na sua Comunicação de 2003, a passar a Parceria de Global a Estratégica e a fazer um balanço dos progressos, definindo uma estrutura de monitoragem multinível para os diálogos bilaterais;
- 3) Essa evolução da “dimensão” da Parceria é ditada por condicionalismos de segurança internacional que a Estratégia Europeia de Segurança, aprovada pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2003, equacionou pela primeira vez em termos de riscos e oportunidades mundiais, apontando expressamente para o palco asiático e para a necessidade da Europa se dirigir para lá imediatamente e em força;
- 4) O crescimento do défice comercial UE-China foi um ponto de preocupação entre os dois lados mas nada que danificasse as relações bilaterais, sendo claro o maior contributo americano para o saldo comercial negativo da Europa;

⁶⁹⁵ Saunders, Philip, *China's Global Activism...op. cit.* Há um pico de investimento externo chinês em 2003 que é a nosso ver meramente conjuntural. É o ano de aprovação de documentos estratégicos do lado europeu e chinês é o ano de início de funções do Presidente Hu Jintao. Isso tem na imagística chinesa um enorme significado.

- 5) A UE revelou preocupação que a China se integre o melhor possível no Sistema de Comércio Mundial e que respeite escrupulosamente os compromissos decorrentes do Acordo de Adesão à OMC facilitado pela União Europeia;
- 6) A China revela dificuldades em cumprir os critérios técnicos para que lhe seja concedido o Estatuto de Economia de Mercado, mas isso tem sido entendido pela parte chinesa mais como uma pressão política para fazer abrir o mercado chinês aos produtos europeus do que um puro desajustamento estrutural da economia chinesa;
- 7) A UE tem valências próprias no domínio da cooperação técnica e especializada e tem uma vantagem comparativa em pô-las ao dispor da China, desenvolvendo correntemente um significativo programa de cooperação financiado por fundos da União;
- 8) A China partilha da visão europeia em termos da necessidade de reordenação do mundo pós-Guerra-fria e defende o multilateralismo, mas tem porventura uma perspectiva mais fluida e menos institucional e normativa desse multilateralismo;
- 9) China e União Europeia têm preocupações comuns face ao mundo e querem cooperar e ajudar-se mutuamente;
- 10) Há um *namoro* UE-China que passou da fase de *esposais* apesar das diferenças de pontos de vista, dos sistemas políticos e das tradições culturais, para a fase *normal*, mas a relação nada tem a ver com uma aliança tradicional de segurança;
- 11) União Europeia e China estão interessadas na evolução da relação bilateral para uma efectiva Parceria Estratégica e mostram-se dispostas a acompanhar o seu progresso e fazer propostas construtivas de avanço.

Iremos ver no próximo capítulo como o *namoro* UE-China se desenvolveu e particularizou com a densificação da Parceria Estratégica, apesar dos testes porque passou em razão dos incidentes políticos criados pelo problema do Tibete e por visitas mediáticas do Dalai Lama à Europa. Julga-se desde já de adiantar que a primeira Comissão Barroso apresentou uma abordagem mais focada nas várias vertentes (e valências) da relação bilateral, revelando uma posição mais dura em termos de estratégia de negociação comercial. Assistiu-se à utilização de dois discursos dentro da Comissão: um mais severo e agressivo do Comissário para o Comércio Peter Mandelson e outro mais conciliador do Presidente da Comissão Durão Barroso, da Comissária para as Relações Externas Ferrero-Waldner e do Alto Representante para a PESC Javier Solana. Do nosso ponto de vista, a Comissão Barroso usou o discurso do Comissário Mandelson para fazer sentir à China a inconsistência das suas posições, para pressionar no sentido de maiores concessões, no campo comercial e económico, mas nunca sem pôr em perigo a estabilidade do relacionamento. O

Presidente Barroso, a Comissária Ferrero-Waldner e o Alto Representante Javier Solana funcionaram como vozes de contraponto a essa postura mais assertiva do Comissário Mandelson.

Em termos da perspectiva de análise das relações internacionais não se consegue perceber esta dinâmica das relações UE-China senão numa correlação entre interesses nacionais e factores internos ligados ao processo de decisão (níveis de análise individual e doméstico) e as pressões impostas pela estrutura do sistema internacional (que restringe posturas “subversivas” do sistema e favorece a manutenção do *statu quo*) que incrementa a interactividade dos agentes (nível de análise sistémico). Os actores não actuam como robôs porque o sistema internacional os coage a irem numa direcção ou noutra. Os actores União Europeia e China são *seres racionais* que agem de acordo com interesses e vantagens relativas e através de uma ponderação criteriosa de riscos e oportunidades, como se tratassem de empresas a actuar num mercado de enorme risco. Nesse sentido, o conceito de “Parceria Estratégica” que tem origem jurídica e organizacional funciona no plano relacional dos Estados como um factor, por um lado, inibidor de comportamentos de ruptura, por outro, como catalizador do diálogo, do consenso e da procura do terreno comum.

Na opinião do autor da dissertação é esse o “caminho comum” que União Europeia e China conseguiram construir (entre 1979 e 2003) e que justificou a passagem da relação a Parceria Estratégica. Pela análise que até aqui desenvolvemos é claro (Hipótese Maximin da dissertação, *supra*) que a Parceria UE-China é um compromisso bilateral envolvendo uma forte dimensão económica e comercial e que esta se projecta para o futuro e é vantajosa para os dois lados. A Parceria não é (até 2003) uma Parceria global ou abrangente no sentido político porque existem uma série de pontos identitários a separar os protagonistas (direitos humanos, maturidade do Estado de direito, papel diminuto do mercado, produto interno bruto *per capita*, protagonismo na cena internacional). A Europa está ausente do palco asiático em termos de segurança e isso sendo uma vantagem (comparativamente aos Estados Unidos) é também um sinal de falta de profundidade da Parceria. Usando a analogia do casamento, a relação só se estimula quando os consortes discutem e negociam, não quando guardam entre si um silêncio cerimonial.

5. A transição da Parceria Global para Estratégica (2004-2009).

5.1. A Comissão Barroso e a estruturação da Parceria Estratégica

A Comissão Barroso iniciou funções, a 22 de Novembro de 2004 e terminou o seu primeiro mandato em Outubro de 2009. Esse período delimita a análise que desenvolvemos da qualidade e amplitude da Parceria Estratégica União Europeia-China. Embora Durão Barroso tenha sido eleito para um segundo mandato, está fora do âmbito desta dissertação a análise de desenvolvimentos das relações bilaterais UE-China após 2009⁶⁹⁶.

A 22 de Novembro de 2004 reuniu, também, o Conselho da UE Assuntos Gerais e Relações Externas⁶⁹⁷ e o comunicado de imprensa referiu que os ministros “analisaram as relações UE-China tendo em conta a próxima cimeira bilateral e o que espera ser debatido tendo em vista elevar o nível das relações entre a UE e a China”. A Presidência (do Conselho) indicou igualmente que a UE estava disposta a dar um sinal positivo à China na questão do levantamento do embargo de armas, planeando (a União Europeia) analisar com a parte chinesa vários pontos sensíveis, como a questão dos direitos humanos (na China) e a actualização do Código de Conduta da UE⁶⁹⁸ sobre as exportações de armas⁶⁹⁹.

Duas semanas após a posse da Comissão Barroso teve lugar em Haia (Holanda) a 7ª Cimeira UE-China⁷⁰⁰. De acordo com o que consta do Comunicado conjunto as duas partes procederam ao ponto de situação dos desenvolvimentos ocorridos na UE e na China e manifestaram opinião que dado “o contínuo desenvolvimento das relações UE-China, os dois lados deverão explorar, activamente, a viabilidade de concluírem um novo Acordo-Quadro UE-China”. A parte europeia expressou determinação de “continuar a trabalhar para levantar o embargo de armas”; a parte chinesa

⁶⁹⁶ Não cabe numa dissertação de doutoramento fazer futurologia e perspectivar as relações entre os Estados. Aquilo que vimos decorrer em 2010 e 2011 em termos de relacionamento bilateral comprova à saciedade a boa nota sobre o estado da arte da Parceria.

⁶⁹⁷ O Conselho é o principal órgão de tomada de decisões da UE tendo sido instituído pelos Tratados constitutivos na década de cinquenta. Representa os Estados-membros e nas suas reuniões participa um ministro do governo de cada um dos Estados-membros da UE. As relações da UE com o resto do mundo são tratadas pelo Conselho “Assuntos Gerais e Relações Externas”. Cf. http://europa.eu/institutions/inst/council/index_pt.htm. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁹⁸ O Código de Conduta da UE para a Exportação de Armas define os princípios e critérios que nortearão as políticas nacionais de cada Estado-membro no controlo das exportações de armas constantes da Lista Militar Comum da UE, publicada periodicamente no Jornal Oficial da União Europeia, e inclui ainda um mecanismo de notificação das recusas e de consulta. Cf. Conselho da União Europeia, *European Union Code of Conduct on Arms Exports* in <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/08675r2en8.pdf>. Acedido em Maio de 2009.

⁶⁹⁹ Comunicado de Imprensa C/04/325, 14724/04, 22-3 Novembro de 2004, in <http://europa.eu/rapid/searchAction.do?sessionId=3jvOKkKLCQJPd97TmJHdwyDGkbJppmph2qRG3NkMB9n2vJvykhhM!1135373804>. Acedido em Maio de 2009.

⁷⁰⁰ Cf. Comunicado de Imprensa C/04/337, de 8 de Dezembro de 2004, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/82998.pdf. Acedido em Maio de 2009.

considerou tal declaração “positiva para o desenvolvimento de uma Parceria Estratégica global entre a China e a UE” mas enfatizou que “a discriminação política, nesta matéria, é inaceitável e deve ser afastada”. A UE informou que os trabalhos no sentido de “consolidar a aplicação do Código de Conduta na exportação de armas prosseguem”⁷⁰¹.

Os termos empregues no comunicado final são invulgarmente claros com cada parte a expressar a sua posição em dois pontos sensíveis da agenda bilateral: um novo Acordo-Quadro para as relações UE-China que substitua o Acordo de 1985; a alteração do *statu quo* quanto ao embargo de armas à China. Em linguagem diplomática, as duas partes concordaram em “discordar publicamente” nesses pontos. Para os critérios que informam a nossa hipótese de trabalho Maximin – a Parceria UE-China é um compromisso bilateral efectivo, envolvendo uma forte dimensão económica e comercial e uma diminuta grandeza nas outras vertentes do poder – a falta de sintonia na questão de levantamento do embargo de armas à China revela a limitação da relação no domínio da segurança e defesa, ponto essencial da hipótese Maximax “a Parceria UE-China é uma relação bidireccional estável, alargada e sustentável”.

Há, contudo, um desenvolvimento interessante que perfaz a variável 4ª da nossa segunda hipótese Maximin: a criação de uma dimensão de cooperação política na relação bilateral que se prende com um tema da agenda internacional⁷⁰². Os dois lados assinaram na 7ª Cimeira (2004) uma Declaração Conjunta de Não-Proliferação e Controle de Armamento e reconheceram-se um ao outro como “parceiros estratégicos”, concordando em conduzir uma cooperação avançada neste domínio e a expandir e aprofundar a Parceria Estratégica envolvente. As duas partes identificaram áreas prioritárias de cooperação nesta matéria”⁷⁰³. Sendo a questão da não-proliferação um tema recorrente na agenda internacional, esta declaração das partes pode ser interpretada como um passo em frente numa relação que é sobretudo económica e comercial mas que num mundo interdependente onde as questões da segurança (internacional) estão indelevelmente ligadas às questões da interpenetração económica (Robert Gilpin) se justifica que se alargue aos temas da segurança propriamente dita.

Na sequência da Cimeira e reunido em Bruxelas, entre 16 e 17 de Dezembro de 2004, o Conselho Europeu de Inverno congratulou-se com os resultados da 7ª Cimeira UE-China e incentivou a Comissão Europeia “a explorar a viabilidade de um novo Acordo-Quadro UE-China e

⁷⁰¹ Comunicado de Imprensa C/04/337, *op. cit.*.

⁷⁰² Já anotado como desejo europeu na Comunicação “Desenvolvimento de uma parceria global com a China”, como referimos supra. Cf. COM (1998) 181 final in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0181:FIN:PT:PDF>. Acedido em Maio de 2009.

⁷⁰³ Nos termos do Comunicado de Imprensa C/04/337 “os dois lados comprometem-se a desenvolver cooperação na área de não-proliferação e expandir a sua Parceria Estratégica nesta matéria, identificando áreas prioritárias”.

da atribuição à China do Estatuto de Economia de Mercado”⁷⁰⁴. A atribuição do Estatuto de Economia de Mercado encontrava-se pendente do preenchimento (pela China) de critérios técnicos com as duas partes a discutirem se isso é o verdadeiro problema ou apenas uma desculpa da parte europeia para não conceder o EEM à China⁷⁰⁵. Se o Estatuto da Economia de Mercado fosse de imediato atribuído à China, as empresas chinesas não seriam com facilidade alvo das investigações *anti-dumping* que têm acontecido por parte das autoridades da União⁷⁰⁶. A capacidade de manobra europeia é contudo reduzida e em 2016 a China obterá automaticamente o estatuto de economia de mercado, quinze anos depois de ter entrado na OMC⁷⁰⁷. Nesta medida o EEM é uma questão de tempo mas não deixa de ser absurdo e irrazoável que a União Europeia tenha concedido esse estatuto à Rússia e se recuse a conceder à China. Esse facto tem sido analisado pelo lado chinês como falta de sinceridade ou até má-fé do lado europeu⁷⁰⁸.

A situação do embargo de armas à China continuou e foi agravada por uma circunstância lateral. Em 2 de Fevereiro de 2005, a Câmara dos Representantes do Congresso dos Estados Unidos aprovou com uma expressiva votação 411-3, uma moção interpelando a União Europeia a manter o embargo de armas⁷⁰⁹. Em Fevereiro de 2005, a União Europeia recebeu a visita do Presidente George W. Bush que se avistou com Durão Barroso, Presidente da Comissão Europeia⁷¹⁰. Nas declarações à imprensa nada transpirou, mas dada a sintonia ideológica entre os dois políticos é de crer que George W. Bush tenha feito sentir o incómodo norte-americano com a possibilidade europeia de

⁷⁰⁴ Conclusões da Presidência 16238/1/04 REV 1, 1 de Fevereiro de 2005, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf. Acedido em Maio de 2009.

⁷⁰⁵ Em Novembro de 2004 os países membros da ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) reconheceram a China como uma plena economia de mercado. Tal facto acentuou a decepção chinesa quanto à recusa europeia em lhe conceder tal estatuto. Cf. Yang Baoyun. (2005). China and Asia-Europe Cooperation, *International Studies*, 42, 3&4, 349-354.

⁷⁰⁶ Na sequência de uma queixa apresentada pela Confederação Europeia de Calçado, em 7 de Julho de 2005, a Comissão Europeia anunciou o início de um processo *anti-dumping* contra importações de calçado e adereços de cabedal oriundos da República Popular da China e do Vietname. Depois de meses de investigações, a 23 de Fevereiro de 2006, a Comissão impôs direitos *anti-dumping* provisórios às exportações de calçado da China e do Vietname para a Europa. Cf. Comissão Europeia, Regulamento da Comissão N° 553/2006 publicado no Jornal Oficial OJ L98/3, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:098:0003:0054:EN:PDF>. Acedido em Maio de 2009.

⁷⁰⁷ Parágrafo XY, *Report of the Working Party on the Accession of China*, WT/Min (01) 3, 10 November 2001, in <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/min01/3.doc>. Acedido em Maio de 2009.

⁷⁰⁸ Cf. actas de reuniões com académicos da Academia Chinesa de Ciências Sociais e da Académica para o Comércio Internacional e Cooperação Económica da China, incluídas in adenda a esta dissertação.

⁷⁰⁹ Congresso dos Estados Unidos, Câmara dos Representantes n° 57: 109th Congress 2005-2006, “Urging the European Union to maintain its arms embargo on the People's Republic of China” in <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=hr109-57>. Acedido em Maio de 2009.

⁷¹⁰ Comissão Europeia, Declaração do Presidente, in http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/multimedia/photo/high/index_en.htm. Acedido em Maio de 2009.

levantamento do embargo de armas à China (pelo menos é essa a leitura de alguma imprensa europeia)⁷¹¹.

Entre 24 e 28 de Fevereiro de 2005, Peter Mandelson visitou a China e em declarações à imprensa incitou a China a demonstrar “sentido de liderança e responsabilidade para o mundo na sua emergência a grande potência”, tornando “mais fácil a posição europeia no levantamento do embargo de armas”⁷¹². Mandelson aconselhou a China a ter uma aproximação “mais cautelosa ao ambiente comercial mundial”, citando o exemplo dos têxteis chineses que assolavam os mercados europeus, na sequência da remoção do sistema de quotas nos têxteis, a partir de Janeiro de 2005. Nas suas palavras: “creio que alguma moderação e cuidado na taxa de crescimento das exportações chinesas é necessária para assegurar um ajustamento harmonioso ao novo ambiente do comércio mundial”⁷¹³. O novo Comissário do Comércio revelava uma postura mais assertiva ligando de forma explícita o crescimento das exportações chinesas para a Europa ao ajustamento (chinês) às condições regulatórias do comércio internacional.

Um novo Conselho Europeu teve lugar em Bruxelas, entre 16 e 17 de Junho de 2005, e das conclusões da sua presidência retira-se que o Conselho decidira desenvolver a Parceria Estratégica com a China, aprofundando o diálogo nos vários domínios e esforçando-se por encontrar uma solução rápida para o diferendo comercial. Ao mesmo tempo incentivara o Conselho e a Comissão a acelerar os trabalhos para um novo Acordo-Quadro UE-China⁷¹⁴. O Conselho Europeu subscreveu, a 20 de Junho de 2005, uma declaração conjunta com os Estados Unidos sobre não-proliferação e luta contra o terrorismo⁷¹⁵.

A 18 de Julho de 2005, reuniu o Conselho de Assuntos Gerais da União Europeia e o comunicado de imprensa relata que o Conselho tomou nota de apresentação feita pelos Comissários Benita Ferrero-Walder e Peter Mandelson sobre a agenda da Cimeira UE-China, inclusive a questão da concessão do Estatuto de Economia de Mercado à China, convidando “a presidência (do Conselho) e a Comissão (Europeia) a avançar nas negociações com a parte chinesa, mantendo o Conselho informado”⁷¹⁶.

⁷¹¹ BBC News, “Chirac defies Bush on China arms”, 22.02.2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4288067.stm>. Acedido em Maio de 2009.

⁷¹² Comunicado de Imprensa IP/05/205, 23.02.2005, in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/205&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Acedido em Maio de 2009.

⁷¹³ Comunicado de Imprensa IP/05/205, *op. cit.*

⁷¹⁴ Conselho da União Europeia, Conclusões 10255/1/05 REV 1, Concl 2,b Bruxelas, 15 de Julho de 2005, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/85349.pdf. Acedido em Maio de 2009.

⁷¹⁵ Conselho Europeu, Comunicado de Imprensa 10306/05, 20 de Junho de 2005, in <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st10/st10306.en05.pdf>. Acedido em Maio de 2009.

⁷¹⁶ Conselho Europeu, Comunicado de Imprensa, 10255/1/05, *op. cit.*

A 5 de Setembro de 2005, teve lugar a 8ª Cimeira UE-China em Pequim. No Comunicado Conjunto, a China reagiu positivamente à retoma de negociações para um novo Acordo-Quadro UE-China e as duas partes manifestaram acordo em avançar para negociações deste, “instruindo os líderes os serviços respectivos para intensificarem o trabalho preparatório com vista a concluir, com brevidade, um acordo que reflecta a extensão e profundidade da Parceria Estratégica entre a União Europeia e a China”⁷¹⁷. A parte chinesa declarou que o levantamento do embargo de armas “seria conducente a um desenvolvimento sustentado da Parceria Estratégica global UE-China” convidando a UE a levantar o embargo de armas tão cedo quanto possível. A Europa reagiu expressando a vontade de “continuar a trabalhar no levantamento do embargo de armas”⁷¹⁸.

A 20 de Novembro de 2005, George W. Bush encontrou-se no quadro da sua visita à Ásia com Wen Jiabao, o Primeiro-ministro chinês, o qual visitaria em Dezembro a França e procederia à assinatura de contratos de aquisição de diverso material ferroviário e aeronáutico⁷¹⁹. Em Novembro, aquando da visita do Presidente Hu Jintao à Alemanha, fora assinado um acordo com a empresa alemã Siemens para a produção para a China de 60 comboios TGVs.

O ano de 2005 ficou assim marcado por duas novidades que têm a ver com o diálogo político, um dos pontos a testar da nossa Hipótese Maximin. A primeira, o reconhecimento pelos dois parceiros de alguns temas quentes sobre que persistiam divergências relevantes. Desde logo, do lado europeu, a acutilância das exportações chinesas nos mercados europeus, colocando em grandes dificuldades os industriais europeus e as instituições da União. As investigações europeias sobre *dumping* de artigos de calçado chinês tiveram como propósito objectivo fazer a União ganhar tempo e criar condições para proteger-se das exportações chinesas. Tornou-se claro aos olhos dos chineses a incomodidade europeia com o assédio das exportações chinesas e a tentativa (europeia) de levantamento de barreiras àquelas exportações⁷²⁰. Acirrava o problema a recusa da União (Europeia) em conceder à China o Estatuto de Economia de Mercado, fundando-a em razões de “natureza técnica”⁷²¹.

⁷¹⁷ Comunicado de Imprensa, 11923/05, Pequim, 5 de Setembro de 2005, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/86119.pdf. Acedido em Maio de 2009.

⁷¹⁸ Comunicado de Imprensa 11923/05, *op. cit.*.

⁷¹⁹ Cf. Xinhua, China, *EU Deepen Strategic Partnership in 2005*, in <http://www.china.org.cn/english/international/152979.htm>. Acedido em Maio de 2009.

⁷²⁰ Um relatório do Ministério do Comércio de 2006 referia que um total de 18 países e regiões desencadearam 63 medidas *anti-dumping*, de salvaguarda e de protecção contra produtos chineses. Ministério do Comércio da República Popular da China, *Foreign Market Access Report 2006*, 31 de Março de 2006, in <http://www.china.org.cn/english/features/fmar/165790.htm>. Acedido em Maio de 2009.

⁷²¹ Tony Blair dava em 2005 indicação do desconforto britânico quanto à recusa da concessão do EEM. Cf. Yahoo, “UK is pressing for China to be awarded market economy status”, 5.09.2005, in <http://tyhm.spaces.live.com/Blog/cns!41748054456EE8FC!308.entry>. Acedido em Maio de 2009.

O que marca o amadurecimento da Parceria em 2005 é que a China e União Europeia reconhecem existir na sua “balança de poder” questões políticas (e não só comerciais) importantes que carecem de ser acauteladas, através da criação de compromissos e da manutenção de um diálogo consequente. Provavelmente, uma aproximação “realista” ao problema “China” imporia do lado europeu o bloqueio das exportações chinesas para a Europa e a continuidade do duplo “não” (ao EEM e ao levantamento do embargo de armas) até que Pequim acedesse a abrir plenamente o seu mercado aos investidores europeus, às exportações e aos serviços de valor acrescentado da União. Isso traria na lógica do alinhamento dos custos e benefícios subjacente à postura chinesa pôr os europeus de lado e virar-se para quem poderia ser uma alternativa a estes. Como referimos atrás esta colagem a posições de princípio já custara caro à Europa quando na sequência da suspensão de relações (pelo Ocidente) com Pequim (em 1989), Bruxelas se apercebeu que os americanos negociavam com a China nos bastidores⁷²². Em vez de permitirem a deterioração das suas relações, europeus e chineses entabulam uma abordagem “suave”, construtiva, evitando cair numa situação de bloqueio e de irredutibilidade. A estratégia dos diálogos sectoriais que recolhe grande criticismo junto de analistas próximos do “realismo pessimista”⁷²³ apresentou-se afinal como um caminho gradual, por etapas, destinado a permitir que o tempo forneça soluções plausíveis quando a negociação entre dois actores internacionais revela tensões aparentemente intransponíveis. Dando razão à perspectiva do realismo estrutural, o sistema internacional favorece a concertação e aproximação de posições e a assunção de uma toada de cooperação e compreensão pelas dificuldades das partes. Nesse particular, União Europeia e China encontraram terreno comum para as suas próprias dificuldades, o que pode ser explicado pela convergência das suas aproximações institucionalistas e pela natureza “construtiva” das respectivas identidades.

5.2. Comunicação da Comissão de 2006. A natureza da Parceria Estratégica.

A 6 de Setembro de 2006 a Comissão aprovou uma nova Comunicação sobre a China, a COM (2006) 631 *final* “UE-China: Aproximação dos parceiros, aumento das responsabilidades”. Formulando uma pergunta de partida “o que está em jogo?” a Comissão afirmava que a China ressurgiu como grande poder, tornando-se a quarta maior potência económica mundial e o terceiro exportador, registando uma taxa de crescimento anual (em 2006) de 9%, ganhando com isso um peso político acrescido. Na sequência do seu crescimento (reconhecia a Comunicação) a China desenvolveu uma política externa mais activa e sofisticada e o desejo de crescer e ocupar uma

⁷²² Qichen, Qian, *op. cit.*, pág. 154.

⁷²³ Barysch, Katinka, Leonard, Charles, Leonard, Mark. (2005, Maio). Embracing the Dragon. The EUs partnership with China. Londres: Center for European Reform, pág. 5 in http://www.cer.org.uk/pdf/p_610_dragon_partnership.pdf. Acedido em Maio de 2009.

posição de liderança no mundo (correspondente ao seu poder político e económico) transformou-se no eixo central da sua política. Dada a dimensão da China e o seu espantoso crescimento, estas mudanças têm um profundo impacto na política e comércio mundiais pelo que a Europa tem de responder de modo eficaz à força renovada da China. Para equacionar os principais desafios que se colocam à Europa, ela tem de aproveitar as potencialidades de uma relação dinâmica com a China com bases em valores europeus. A Europa tem interesse em apoiar a China no seu processo de reformas, o que implica “integrar a dimensão chinesa em todas as políticas externas e internas da UE” com o objectivo de gerar “uma estreita coordenação na UE a fim de assegurar a adopção de uma abordagem global e coerente”⁷²⁴.

A Comunicação acentuava a relevância da Parceria:

(...) Para melhor traduzir a importância das suas relações a UE e a China chegaram a acordo quanto ao estabelecimento de uma Parceria Estratégica em 2003. Persistem algumas diferenças que estão a ser geridas de modo eficaz, sendo as relações cada vez mais maduras e realistas. Ao mesmo tempo, a China está juntamente com a UE estreitamente ligada ao processo de mundialização e a integrar-se cada vez mais no sistema internacional.

Por outro lado, (a Comunicação) ligava o desenvolvimento da Parceria à assunção de responsabilidades:

(...) A abordagem fundamental da UE em relação à China tem de continuar a ser de compromisso e parceria; com uma Parceria Estratégica mais próxima as responsabilidades mútuas aumentam; a parceria deverá satisfazer os interesses de ambas as partes e a UE e a China têm de trabalhar em conjunto à medida que assumem papéis mais activos e responsáveis na cena internacional, apoiando e contribuindo para um sistema multilateral sólido e eficaz. O objectivo deverá ser uma situação em que a China e a UE possam unir as suas forças a fim de propor soluções conjuntas para os problemas mundiais.

Seguidamente, a União enunciava as condições em que dispunha a colaborar:

(...) A fim de reforçar e manter o apoio político à abertura em relação à China, a Europa tem de compreender plenamente os benefícios desse compromisso. A China deverá abrir os seus mercados e assegurar condições de concorrência leal no mercado. O ajustamento ao desafio da concorrência e o estabelecimento de condições equitativas com este país constituirão o desafio central que se coloca à política comercial europeia, na próxima década. Este desafio crucial a nível bilateral constitui um teste à nossa parceria⁷²⁵.

Há desde logo um problema conceptual implícito que é o que a Comissão Europeia entende por “Parceria Estratégica” já que em nenhum lugar da Comunicação de 2006 a define. Os estudiosos de relações internacionais dividem-se quanto à sua caracterização, considerando-a uns uma figura de retórica e de projecção de desejos (dos dois parceiros) ainda não passados à prática; outros um

⁷²⁴ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - *UE – China: Aproximação dos parceiros, aumento das responsabilidades*, COM (2006) 632 final, in http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=pt&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=631. Acedido em Maio de 2009.

⁷²⁵ Cfr. COM (2006) 632 final, *op. cit.*

conceito inspirado nos estudos das organizações para qualificar uma relação de proximidade e de comunhão de objectivos e ainda outros, uma figura híbrida, a meio caminho entre a aliança de segurança e as relações bilaterais, isto é, uma forma não-tradicional de alinhamento de actores internacionais. Para os primeiros, falar na Parceria Estratégica ajuda à União Europeia a projectar a sua imagem como “poder civilizacional” e auxilia a China a construir uma imagem de superpotência não-hegemónica, já que as duas partes percebem os Estados Unidos como um problema geopolítico⁷²⁶. As relações de Parceria Estratégica emergem como políticas simbólicas conectando a segurança ao problema da identidade e por isso a parceria coloca-se no domínio do “futuro imperfeito”, isto é, de uma medida de tempo que não tem concretização hoje.

Para os segundos, o conceito é múltiplo já que agrega duas ideias: “estratégia” e “parceria”⁷²⁷. A “estratégia” é um termo muito usado na política contemporânea tendo originariamente uma dimensão fortemente militar (sendo usada nos estudos de guerra), e adquirido ao longo do tempo uma amplitude maior passando a abranger as relações económicas e políticas. O termo “parceria” pode significar tudo desde uma relação entre parceiros para toda a vida (como o casamento), uma relação de curto prazo (a aliança Grã-Bretanha-União Soviética para derrubar Hitler) e quando associada ao vocábulo “estratégico” o termo adquire uma conotação de longo prazo. De acordo com os segundos, a Parceria Estratégica é um compromisso de longo prazo entre dois importantes actores internacionais para estabelecer uma relação internacional num número significativo de áreas de política. Isso não invalida que haja diferenças entre eles, mas apenas que os dois parceiros reconhecem mutuamente a importância do compromisso e estão preparados para chegar a um terreno comum, sempre que possível⁷²⁸.

Para os terceiros, a Parceria Estratégica é um termo que foi popularizado nas relações internacionais no pós-Guerra-fria, mas foi mal usado e desestruturado, tornando-se algo potencialmente sem sentido⁷²⁹. Há que partir de uma análise gramatical do brocado para daí extrair que a Parceria Estratégica não é uma aliança, já que esta é uma associação formal de Estados para o uso da força militar em circunstâncias especiais, em termos mais ou menos duráveis. A Parceria Estratégica associa certas propriedades próprias (objectivos, informalidade, origem organizacional), porque é mais dirigida a objectivos globais do que a uma ameaça particular, uma vez que nenhum

⁷²⁶ Callahan, William, *Future Imperfect...op. cit.*, pág. 790.

⁷²⁷ Cameron, Frazer e Zhang, Yonquian, *Key Elements...*, *op. cit.*, pág. 4.

⁷²⁸ Na avaliação destes dois autores a China partilha desta visão da parceria, uma vez que considera que a sua relação com a UE está livre da competição estratégica e da rivalidade das superpotências e enquanto os EUA têm interesses na Ásia Oriental (por causa de Taiwan) os interesses da UE são essencialmente comerciais e os seus interesses situam-se em áreas não geopolíticas. Cameron e Zhang, *op. cit.*, pág. 4.

⁷²⁹ Wilkins, Thomas. (2008, Agosto). Russo-Chinese Strategic Partnership: A New Form of Security Cooperation?, *Contemporary Security Policy*, 29, 2, 358-383.

Estado é identificado como adversário (ou inimigo). Em segundo lugar, a Parceria Estratégica tende a ser informal já que não se materializa num Tratado de Aliança que vincule os participantes a um determinado curso de acção, deixando-lhes grande autonomia e flexibilidade para a ajustarem aos seus propósitos. Em terceiro lugar, a Parceria Estratégica tem origem no mundo dos negócios e por isso as trocas comerciais estão entre as áreas funcionais de cooperação, constituindo um dos dínamos das Parcerias Estratégicas para além dos objectivos de segurança que são o seu tema principal⁷³⁰. Na visão das teorias tradicionais de poder (realista e neorealista), as associações entre Estados são medidas em termos de balança de poder e equilíbrio de ameaças mas estas teorias mostram-se incapazes de explicar outras associações de Estados mais complexas e não tradicionais que ultrapassem o modelo NATO/Pacto de Varsóvia. Daí se poder definir a Parceria Estratégica como a colaboração estruturada entre Estados e outros actores internacionais que tiram vantagens de oportunidades económicas ou para responder a desafios de segurança de forma mais efectiva do que pode ser conseguido de forma isolada⁷³¹.

Não tendo mecanismo de colmatar esta omissão do legislador europeu, o autor da dissertação é de opinião que a explicação de Thomas Wilkins está mais próxima do que é a Parceria Estratégica União Europeia-China. Trata-se na verdade (a Parceria Estratégica) de uma forma não tradicional de alinhamento entre dois entes territoriais - uma confederação imperfeita de Estados (a União Europeia) e um Estado soberano (a República Popular da China) - que não é numa aliança *tout court*, uma vez que não há inimigo comum e a relação revela grande flexibilidade, dinamismo e comprometimento das partes em lhe ser fiel. Não existe Tratado de Aliança, embora numa leitura mais fina se possa dizer que o acervo das Comunicações da Comissão, o Livro Branco “Europa” da China e os comunicados conjuntos das Cimeiras bilaterais formam o que poderíamos designar por um Acordo de Parceria. A única discordância (com Wilkins) é que não é necessário existir um “terreno comum” na área da segurança para existir uma Parceria Estratégica, basta haver um comprometimento forte no campo das relações comerciais e económicas e a vontade política (dos parceiros) em fazer avançar a relação de Parceria para um plano mais político⁷³². Essa realidade assemelha-se aos casamentos tradicionais de outros tempos em que o casamento era acertado pelas famílias dos nubentes, esperando-se que o amor marital surgisse do convívio e da partilha das alegrias e das dificuldades.

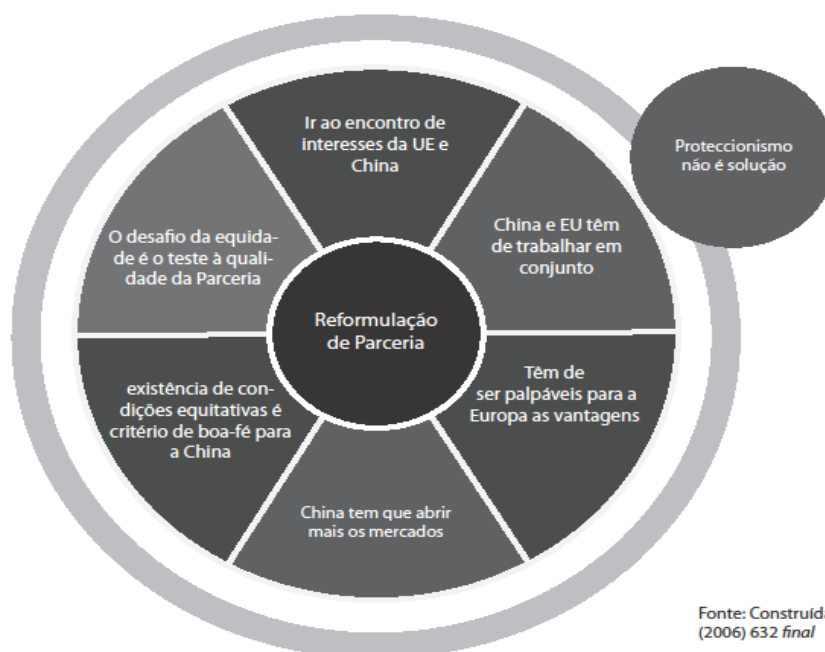
⁷³⁰ Wilkins, Thomas, *op. cit.*, pp. 361-3.

⁷³¹ Ibid, pág. 363.

⁷³² A análise de Wilkins é ditada pela realidade da Parceria Estratégica China-Rússia que deriva na verdade de uma aliança histórica rompida por razões ideológicas. As Parcerias Estratégicas mantidas pela China com a África, a América Latina e o Paquistão não têm dimensões significativas de segurança, sendo puramente económicas, energéticas, comerciais e políticas.

Indo de encontro ao que acima referimos poderemos representar a reavaliação da Parceria Estratégica feita pela COM (2006) através da figura seguinte:

FIGURA III
Parceria UE-China (COM 2006)



É claro no desenho do modelo um conjunto de preocupações próprias dos liberais-internacionalistas: ir de encontro aos interesses, trabalhar em conjunto, relevância da equidade nas relações. Apenas dois objectivos se destinam a ganhar uma vantagem europeia: a China tem de abrir mais os mercados; o proteccionismo é indesejável quer do lado europeu quer do lado chinês.

Quais são as medidas que a Comissão se propõe desenvolver? Resumimo-las no quadro seguinte:

Quadro XII

Com (2006) Medidas de Política – Parceria Estratégica

Medidas	Objectivos
Apoiar a transição democrática	<ul style="list-style-type: none"> Reforço do Estado de Direito; Reforma dos direitos humanos e dos direitos das minorias; Especificar resultados a atingir no Diálogo dos Direitos Humanos
Promover o desenvolvimento sustentável	<ul style="list-style-type: none"> Assegurar um abastecimento energético limpo, seguro e sustentável; Lutar contra alterações climáticas e melhorar o ambiente; Promover um crescimento e um desenvolvimento mais equilibrados; Estabelecer um crescimento económico sustentável;
Melhorar as relações comerciais e económicas	<ul style="list-style-type: none"> Abertura do mercado chinês – melhor acesso de investidores e exportadores europeus; Definição de regras equitativas e no apoio às empresas europeias, incluindo as pequenas e médias empresas; Defender os interesses da UE através do diálogo – alargamento dos diálogos e incentivo à convergência com a regulamentação internacional; se o bloqueio existir, a UE pode recorrer ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC; Estabelecimento de relações mais fortes – aprofundamento e fortalecimento com vista a interesses europeus e respeito dos compromissos de entrada na OMC;
Reforço da cooperação bilateral	<ul style="list-style-type: none"> Melhorar a visibilidade da cooperação tecnológica e científica para estabelecer melhor as prioridades; Melhorar o planeamento conjunto; Criar relações efectivas em matéria de imigração – diálogo sobre imigração, luta contra criminalidade organizada, terrorismo e corrupção; Desenvolvimento das relações entre os povos e intercâmbios culturais; Intercâmbio entre estudantes e utilização de programas (Erasmus Mundus); Eficácia das estruturas bilaterais;
Fomentar a cooperação internacional e regional	<ul style="list-style-type: none"> Interesse comum (partilhado) em promover a paz e segurança internacionais num quadro multilateral (ONU) ou regional; Segurança regional (Ásia Oriental) é fundamental para a UE; Manutenção da paz e estabilidade entre China e Taiwan; Maior transparência das despesas e objectivos militares chineses; Supressão progressiva do embargo sobre as armas; Cooperação com a China em matéria de não proliferação;

Fonte: COM (2006) 632 final

Como é possível interpretar estas medidas de política e objectivos específicos? Desde logo, há uma melhor particularização de objectivos inexistente em Comunicações anteriores, o que diz

alguma coisa da preocupação de um trabalho mais eficiente de monitoragem dos problemas (bilaterais). Em segundo lugar, um melhor doseamento das questões políticas sobre as económicas e comerciais (Estado de Direito, alterações climáticas, ambiente, imigração ilegal, luta contra a criminalidade organizada, terrorismo e corrupção)⁷³³. Em terceiro lugar, uma melhor definição da cooperação tecnológica e científica, em termos de objectivos, prioridades e planeamento⁷³⁴. Em quarto e último lugar, a criação de uma esfera de cooperação UE-China no domínio da segurança internacional e regional (comum em vários aspectos aos Estados Unidos) ancorando-o à questão sensível do levantamento do embargo de armas. Este último aspecto valida o quarto factor da nossa Hipótese Maximin, isto é, que a cooperação começa a ter uma crescente dimensão política e internacional.

Vejamos agora como a Comunicação COM (2006) da Comissão analisa o estado das relações comerciais. Ela está explícita no “Documento de Trabalho da Comissão que acompanha o COM (2006) 631 *final*: Uma parceria mais estreita, responsabilidades acrescidas. Um documento de estratégia sobre o comércio e o investimento entre a UE e a China: Concorrência e parceria”, documento que está apenso à Comunicação da Comissão de 2006⁷³⁵. O facto da Comissão “isolar” a análise das questões comerciais e económicas do relacionamento mútuo significa que o binómio relações comerciais-económicas continua a ser de importância decisiva. O pano de fundo é que a Europa reconhece que tem um *interesse vital* na transição da China para uma economia estável, próspera e aberta, que a penetrabilidade das exportações chinesas (nos mercados europeus) é um *factor-chave* para o desenvolvimento da China, mas a que a própria Europa *beneficia* do crescimento do mercado chinês porque lhe fornece tecnologia avançada, produtos de elevado valor e serviços complexos. A abordagem sustentável para a Europa é “saudar o crescimento da China e procurar beneficiar disso através do comércio aberto” e que para mobilizar (e manter na Europa) o apoio político a esta política “os benefícios da abertura e da mudança têm de ser inteiramente compreendidos”. O que significa que “a China deve mostrar que está empenhada em ver a globalização como uma via em dois sentidos”⁷³⁶. (grifos nossos)

O documento elenca cinco ordens de benefícios da abertura da China e da sua integração no

⁷³³ Só aparentemente estas questões são técnicas pois envolvem cooperação transfronteiriça judicial, policial e legal e têm a ver com o interesse nacional, *stricto sensu*.

⁷³⁴ A China beneficiava do Sexto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico que vigorou entre 2002 e 2006. Cf. http://europa.eu/legislation_summaries/food_safety/general_provisions/i23012_pt.htm. Acedido em Maio de 2009.

⁷³⁵ Comissão Europeia, “Documento de Trabalho da Comissão que acompanha o COM (2006) 631 *final*: Uma parceria mais estreita, responsabilidades acrescidas. Um documento de estratégia sobre o comércio e o investimento entre a UE e a China: concorrência e parceria” in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0632:FIN:PT:PDF>. Acedido em Maio de 2009.

⁷³⁶ Continua a citar-se o “Documento de Trabalho da Comissão que acompanha o COM (2006) 631 *final*”, *op. cit.*

sistema de comércio mundial: a) a integração foi benéfica para a Europa e para a China com as empresas europeias a levarem bens de equipamento, conhecimento e tecnologia que ajudaram a China a desenvolver a sua capacidade produtiva e por sua vez o comércio ajudou a promover o crescimento e o emprego na Europa por via do aumento das exportações e do reforço da competitividade das empresas da UE; b) as exportações da UE para a China aumentaram mais de 100% entre 2000 e 2005, mais rápido que as exportações da UE para o resto do mundo; c) os investimentos das empresas (europeias) possibilitaram que estas se mantivessem competitivas já que “parte significativa do valor acrescentado dos produtos “made in China” reverte para empresas europeias”, ajudando as empresas a manter empregos e actividades económicas dentro da UE; d) o investimento directo estrangeiro da China é modesto mas continua a crescer, embora a Europa cative uma pequena fracção desse investimento; e) as importações da China a preços baixos fizeram baixar os preços dos factores de produção das empresas europeias “o que se traduziu em preços mais baixos para os consumidores”⁷³⁷.

Daqui parece concluir-se que do ponto de vista da equidade (e das vantagens) da Parceria, ela foi (no período que estamos a analisar) favorável aos exportadores chineses, às empresas europeias (quer as que operam no espaço europeu, quer as que se encontram deslocalizadas na China) e aos consumidores europeus, porque lhes colocou produtos (chineses) nas lojas de retalho, a preços inferiores aos disponibilizados pelas indústrias nacionais. Finalmente, foi desfavorável aos produtores europeus porque funcionando a concorrência no mercado retalhista ao mais baixo preço, as indústrias locais não conseguiram disputar a primazia dos produtos chineses; aos trabalhadores europeus porque foram confrontados com o fecho de muitas fábricas em razão da queda abrupta de encomendas.

Está aqui a nosso ver a incongruência da posição europeia e o cinismo das críticas (de corporações empresariais, lóbis de interesses e alguns institutos de reflexão) ao efeito pernicioso das exportações chinesas para o mercado europeu e para a “segurança económica europeia”: a afluência de produtos baratos (chineses) aos mercados europeus coloca uma espada sobre a cabeça dos industriais europeus que não conseguem produzir a preços mais baixos, pondo em causa a viabilidade dessas indústrias face à proibição institucional de não conceder subvenções às exportações⁷³⁸. Se as instituições europeias decidissem apoiar as empresas europeias (através de

⁷³⁷ O efeito total em termos de inflação, confessa a Comissão, foi estimado pela OCDE em -0,2% para a zona Euro, ajudando a manter baixas as taxas globais de juro, permitindo que as poupanças geradas fossem investidas noutras partes da economia europeia. Cf. Documento de trabalho..., *op. cit.*

⁷³⁸ Os subsídios à exportação são instrumentos de política económica através dos quais os países procuram manter os preços de produção a níveis alinhados com os preços internacionais. De acordo com o princípio de eliminação dos subsídios estatais por contrários ao princípio da sã concorrência (no comércio internacional), os decisores nacionais

subvenções disfarçadas) quem pagaria a factura seriam os consumidores europeus. Esta questão revela também que as empresas europeias pouco ou nada fizeram para se reestruturarem e para defrontar a competição chinesa e de outras economias em vias de desenvolvimento. Como nos relatava Song Xining o problema não se coloca porque a China exporta demais para os mercados europeus, mas porque a Europa compra muitas mercadorias à RPC. A relação tem de se ver na óptica do jogo da oferta e da procura próprio de um sistema mercantil baseado na livre troca⁷³⁹.

Daqui há que retirar duas conclusões lógicas: a) o défice comercial UE-China tem de ser interpretado com ainda maior relativismo, porque a produção feita na China por empresas europeias não conta nas exportações da Europa mas sim das exportações da China para a Europa - logo o défice é na realidade *mais pequeno* do que o mostram as estatísticas; b) as empresas europeias conseguem penetrar *melhor* no mercado chinês do que gostam de confessar, logo os obstáculos no acesso *não são tão maus* como se alardeia. Então o problema não parte da China: é fundamentalmente da Europa e da falta de competitividade da indústria tradicional (europeia). (grifos nossos)

Conclui o documento da Comissão que para as relações serem sustentáveis no longo prazo, do ponto de vista político e económico a Europa deverá continuar a oferecer uma acesso aberto e equitativo às exportações da China e ajustar-se ao desafio competitivo. Para isso deverá desenvolver e consolidar domínios em que goza de vantagem comparativa com a concepção e produção de elevado valor e alta tecnologia e apoiar a reciclagem dos trabalhadores⁷⁴⁰.

Em comentário final a Comissão Barroso afirmava⁷⁴¹:

O ressurgimento da China é um fenómeno com que nos congratulamos. Contudo a fim de responder de modo positivo e eficaz, a UE tem de melhorar a coordenação das suas políticas a todos os níveis

podem escolher entre deixar os preços caírem abaixo dos níveis do apoio estatal ou definir controles quantitativos os conservarem a um nível baixo (quotas e contigntação). Cf. por exemplo OCDE, "A Forward-Looking Analysis of Export Subsidies in Agriculture" in <http://www.oecd.org/dataoecd/49/21/1911050.pdf>. Acedido em Maio de 2009.

⁷³⁹ Acta de conversa com Prof. Song Xining, Universidade de Tsinghua, in adenda a esta dissertação.

⁷⁴⁰ Nessa perspectiva, a Comissão identifica várias medidas a) exigir que a China honre os seus compromissos no âmbito da OMC e que vá além destes, prosseguindo a sua abertura do mercado a fim de criar novas oportunidades para as empresas, b) a UE deverá exercer pressão para que a China deixe de conceder subvenções proibidas e reforme o seu sistema bancário; c) a UE apoiará as empresas europeias nos negócios na China, em particular as pequenas e médias empresas alargando e reforçando as suas actividades de informação, formação e consultoria em matéria de protecção dos direitos de propriedade intelectual na China; d) a UE deverá reforçar os diálogos existentes, e procurará soluções globais a nível normativo e de supervisão, promovendo a abertura dos mercados e a convergência da regulamentação, bem como reforçado a cooperação com a China através de diálogos bilaterais sobre regulamentação; e) a UE elege como objectivo fundamental a negociação de um novo Acordo de Parceria e Cooperação (APC) para melhor acesso ao mercado chinês dos exportadores e investidores europeus, que vá além dos compromissos assumidos no âmbito da OMC, e assegure uma melhor protecção da propriedade intelectual. Comissão Europeia, Documento de Trabalho da Comissão que acompanha o COM (2006) 631 *final*: Uma parceria mais estreita, responsabilidades acrescidas Um documento de estratégia sobre o comércio e o investimento entre a UE e a China: concorrência e parceria" (COM (2006) 632 *final*) in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130791.pdf. Acedido em Maio de 2009.

⁷⁴¹ Cf. COM (2006) 632 *final*, p. 13.

e assegurar que se exprime a uma só voz em relação às principais questões (...) Uma Parceria Estratégica mais estreita e mais forte é do interesse da UE e da China. Contudo, com ela advém um acréscimo de responsabilidades e uma necessidade de abertura, que exigem uma acção concertada de ambas as partes.

Em declarações à imprensa o porta-voz do Ministro dos Negócios Estrangeiros da China, Qin Gang, afirmava à data de saída da Comunicação da Comissão Barroso que a União Europeia continuava apostada em amadurecer a Parceria Estratégica Global com a China e que a China manifestava apreço pelos factores positivos descritos nas Conclusões do Conselho Europeu e na Comunicação da Comissão Europeia. O responsável político afirmou também que a China estava disponível para juntar esforços à União Europeia, tendo em conta os interesses gerais das relações Europa-China e “assumir uma atitude construtiva para levar para a frente a Parceria Estratégica e Global China-UE”⁷⁴².

Será útil agora ligar a análise qualitativa que fizemos nesta secção dos objectivos e propósitos da Comunicação (2006) da Comissão Barroso à avaliação da balança comercial e de investimentos UE-China e ver como ela se projectou ao longo da segunda metade da década de 2000. Se ela revelar um crescimento sustentado poderemos concluir pela bondade da Parceria Estratégica para os interesses europeus; se não, haverá de concluir que a elevação das relações bilaterais a Parceria Estratégica e Abrangente teve um diminuto significado.

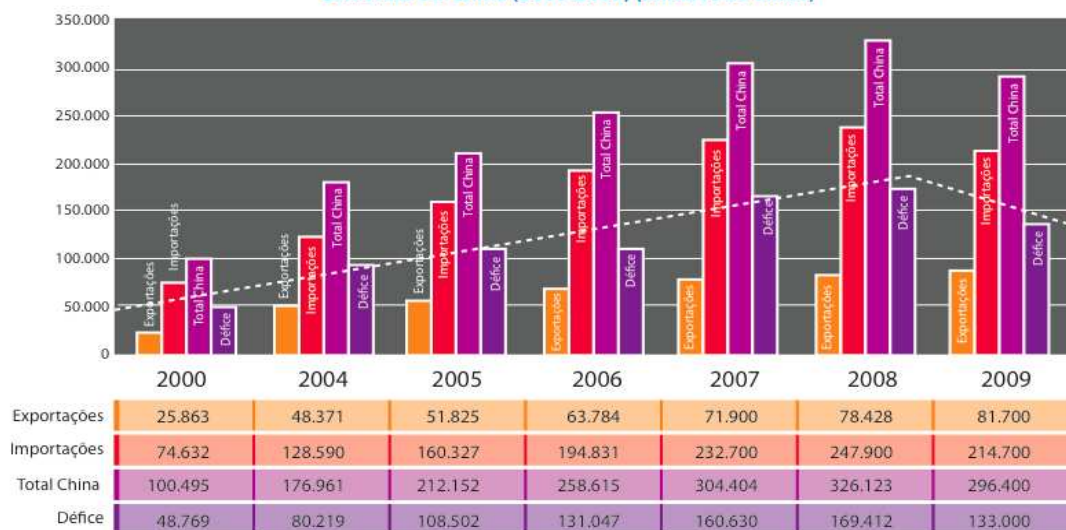
5.3 Situação da balança comercial e de investimentos UE-China (2004-2009).

O quadro de evolução do comércio UE-China é o seguinte em termos gráficos:

⁷⁴² Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, “Foreign Ministry Qin Gang’s Comments on China-EU Relations, US-India Civil Nuclear Agreement, the Visit by Jordanian Foreign Minister to China”, 16.12.2006, in <http://www.mfa.gov.cn/eng/xwfw/s2510/2535/t284269.htm>. Acedido em Maio de 2009.

QUADRO XIII

Comércio UE-China (2000-2009) (milhões de euros)



Fonte: STAT/09.02 (18.05.2009) e Eurostat (7.06.2010).

Olhando para o quadro acima⁷⁴³ verifica-se que o comércio total UE-China mais que triplicou no período 2000-2009 com as exportações europeias para a China a subirem de cerca de 26 mil milhões de euros em 2000, para 81 mil milhões de euros em 2009. O valor das importações da China quase triplicou passando de aproximadamente 75 mil milhões de euros em 2000, para quase 215 mil milhões de euros em 2009⁷⁴⁴. Relevante no quadro XIII uma queda abrupta das importações da China em 2009, colocando o volume quase ao nível de 2006 (queda de 14%). Por sua vez o déficit comercial (exportações menos importações) passou de cerca de 49 mil milhões de euros em 2000 para 133 mil milhões de euros em 2009, isto é cerca de três vezes mais. Em 2009, o déficit comercial acompanhou a quebra das exportações chinesas para a Europa e encolheu 23%, o que deixa uma leitura curiosa: será que isso se deveu à mudança de política europeia efectuada pela Comissão Barroso e a uma negociação mais firme de contrapartidas com a China? Será que isso é um efeito

⁷⁴³ Adaptado do Comunicado de Imprensa STAT/09/72, de 18 de Maio de 2009, “EU – China Summit. EU27 deficit in trade in goods with China of 170 bn euro in 2008”, in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/09/72&format=HTML&aged=0&language=E.N&uiLanguage=en>, actualizado com dados estatísticos de “Comissão Europeia. Comércio. Principais Indicadores (7.06.2010)” in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.06.25%20China.pdf.

⁷⁴⁴ Os valores corrigidos de 2010 disponibilizados em 2011 confirmam estas tendências: a exportação de mercadorias da União Europeia para a China contabilizou 113 mil milhões de euros; a importação de mercadorias da China 281.9 mil milhões de euros. Isto corresponde a um crescimento de 38% (nas exportações) face a 2009 e a um crescimento de 31% (nas importações) face a 2009. O déficit comercial (mercadorias) em 2010 cifrou-se em 168.9 mil milhões de euros, o que está abaixo do déficit comercial bilateral de 2008. Cf. Comissão Europeia, Direcção-Geral do Comércio, in <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/china/>

“colateral” da crise do sistema financeiro internacional e do desacelaramento brutal da economia norte-americana? Será útil ter também em conta que a percentagem ocupada pela China no comércio total da União Europeia (UE27) com o exterior duplicou entre 2000 e 2009⁷⁴⁵. Em 2009 a China tornou-se o maior exportador à frente dos Estados Unidos e da Alemanha congregando cerca de 11% do total do comércio mundial de mercadorias. Mais de metade das exportações da China foram (são) produzidas por empresas multinacionais a operar em solo chinês. O papel das empresas europeias no processo de produção chinês é limitado mas a maioria dos bens de consumo “acabados” é exportado para a União Europeia. A China é o mercado de maior crescimento para as exportações europeias, tendo estas aumentado cerca de trinta mil milhões de euros entre 2005 e 2009. A Europa mantém um excedente no comércio de serviços com a China de cinco mil milhões de euros em 2009⁷⁴⁶.

É possível concluir-se que se manteve a tendência do período imediatamente anterior com as exportações da China para a Europa a contribuírem de forma evidente para o crescimento do comércio total UE-China. Em termos da composição das exportações, quase 60% das exportações da União Europeia (para a China) foram em maquinaria e transportes e outros 20% em produtos manufacturados. Já nas importações as maiores importações oriundas da China foram em computadores e peças, telefones móveis e jogos de vídeo⁷⁴⁷. Vejamos agora o movimento comercial da União Europeia com o exterior no mesmo período:

⁷⁴⁵ Cf. STAT/09/72, *op. cit.*.

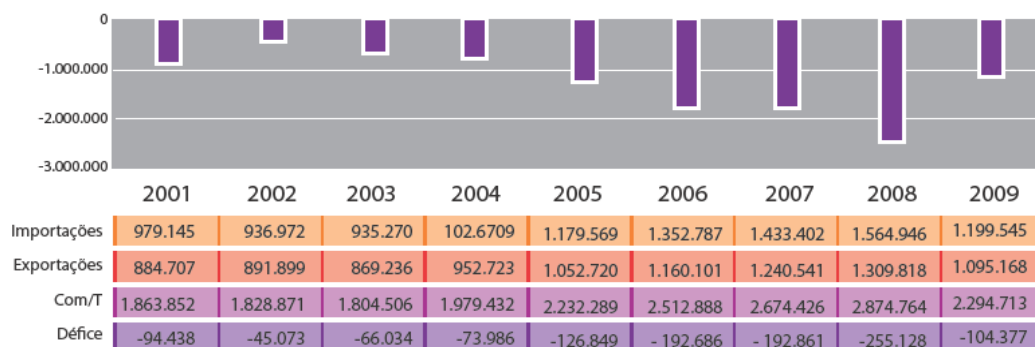
⁷⁴⁶ Comissão Europeia, Europa Global, “Comércio UE-China em factos e números”, in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144591.pdf. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁴⁷ Retirado do Comunicado de Imprensa STAT/09/72, de 18 de Maio de 2009, “EU – China Summit. EU27 deficit in trade in goods with China of 170 bn euro in 2008”, in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/09/72&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Acedido em Dezembro de 2009.

QUADRO XIV

1

Comércio UE-Mundo (2001-2009) (Milhões Euros)



Fonte: UE-DG Trade Statistics, 10.09.2008, Eurostat (Comext, Statistical regime 4).
Legenda: Imp. - Importações; Exp. - Exportações; Com/T. - Comércio Total (Importações + Exportações).

O carácter central das relações económicas e comerciais no âmbito da Parceria União Europeia-China coloca-as como verdadeiro espelho reflector da qualidade e intensidade das relações e da profundidade da parceria e da sua relevância crescente num plano mundial. A análise dos dois quadros revela factos surpreendentes:

Em primeiro lugar, o comércio UE-Mundo foi claramente positivo (Quadro XIV), ao longo da década de 2000, revelando um sentido inexorável de crescimento tanto no domínio das importações como no das exportações. O ano de 2009 é excepção com quedas significativas tanto nas importações (14%) como nas exportações (16%). O saldo da balança comercial foi negativo ao longo de todo o período e desfavorável à União Europeia, partindo do valor de 95 mil milhões de euros em 2001, reduzindo-se ao longo de 2002, 2003 e 2004 e agravando-se, de forma pronunciada, a partir de 2005 (329% ao longo do período). O déficit foi atenuado em 2009 em cerca de 40%;

Em segundo lugar, o fluxo de trocas comerciais entre a União Europeia e a República Popular da China (Quadro XIII) teve um carácter uniforme, mais evidente no caso das importações e menos claro no caso das exportações para a China. Ainda assim no período em causa verifica-se um crescimento de 316% das importações originadas da China e um crescimento significativo de 288% das exportações europeias destinados à RPC. Há um crescimento sustentado no campo das importações mais exportações, verificando-se no balanço agregado (importações+exportações) um comportamento positivo dos fluxos comerciais nos dois sentidos, que é a nosso ver indicador fortíssimo da *qualidade e solidez* da Parceria Estratégica. O saldo da balança comercial é negativo, crescendo de forma gradual, mas verifica-se um agravamento substancial no ano de 2005 de cerca de

134% relativamente ao ano anterior. No cômputo do período de 2000-2009 verifica-se um agravamento de 273% do défice comercial UE-RPC (Quadro XIII);

Em terceiro lugar, a proporção em que as exportações UE-China contribuem para o desempenho do sector das exportações na balança comercial UE-Mundo foi relativamente *modesta* (6.0% em 2008⁷⁴⁸)⁷⁴⁹. Por seu lado, as importações originárias da RPC pesaram no sector importações da balança comercial UE-Mundo um pouco mais (16.6% em 2008). Estas baixíssimas percentagens levam-nos a concluir que o impacto do comércio UE-China no agravamento da balança comercial (total) UE-Mundo foi *modesto e circunscrito*⁷⁵⁰. Visto, de per si, o agravamento de 329% do saldo da balança comercial UE-China entre 2001 e 2008 é preocupante, mas no contexto da balança comercial UE-Mundo ele *não é muito significativo*; (grifos nossos)

Em quarto lugar, isto significa que se terá que procurar *noutro lado* que não no *mau* comportamento das exportações europeias para a China (ou no crescendo das importações da China), as razões do défice crónico da balança comercial UE27-Mundo. Muito provavelmente o “grande responsável” é o principal parceiro comercial da União Europeia: os Estados Unidos. Parceiro que representou, em 2008, 19% das exportações e 12% das importações europeias; (grifos nossos)

Em quinto lugar, estes números revelam uma outra coisa: a China foi ainda durante a década de 2000 o grande financiador da baixa inflação europeia e por isso o défice tem de ser interpretado numa dupla vertente – quanto aos produtores europeus há perda de competitividade face aos produtos chineses; do ponto de vista dos consumidores europeus há um incontornável bem-estar das populações;

Em sexto lugar, a China precisou da Europa por causa do investimento, da alta tecnologia e da experiência da modernização, mas em 2007 a UE substituiu os Estados Unidos como o maior mercado de destino para os produtos chineses, o que leva a inferir que China passou a estar particularmente dependente dos mercados europeus para escoar a sua produção;

⁷⁴⁸Cf. Comunicado de Imprensa STAT/09/72, de 18 de Maio de 2009, “EU – China Summit. EU27 deficit in trade in goods with China of 170 bn euro in 2008”, in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/09/72&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Acedido em Dezembro de 2009

⁷⁴⁹ Não tomamos em consideração o ano de 2009 pois parece um ano fora da tendência do ciclo e que reflecte a crise financeira internacional com a retracção de todos os mercados.

⁷⁵⁰ É preciso ter em conta que a produção das empresas europeias localizadas na China é contabilizada nas exportações originárias da China e não da Europa. Por isso a Europa não tem reclamado a redução drástica das exportações para a Europa mas exigido a abertura dos mercados internos chineses, designadamente na área dos serviços. A China tem apenas permitido uma abertura gradual do seu sector de serviços, o que lhe permite ir ganhando dimensão crítica.

Vejamos agora o quadro de investimentos europeus na China e vice-versa⁷⁵¹:

QUADRO XV

Fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (milhões de euros) (2006-2009)

Natureza	2006	2007	2008	2009
IDE UE27 na China	6.677	7.118	4.800	5.300
IDE China na UE27	2.232	616	71	300
Saldo	4.445	6.502	4.389	5.000

Fonte: Comunicado de Imprensa STAT/09/72. Legenda: IDC U227 - Investimento directo estrangeiro do 27 Estados-membros da UE na China

O quadro XV exhibe um crescimento dos investimentos europeus na China, entre 2006 e 2007, seguido de uma queda em 2008 e de uma nova subida em 2009. O investimento directo da China na Europa perdeu grande velocidade nos anos 2006-2008, com uma queda abrupta em 2009, cerca de dez por cento do IDE chinês na Europa em 2006⁷⁵². Isto permite concluir duas coisas: a Europa não é do ponto de vista da estratégia chinesa de internacionalização das suas empresas (e aplicações financeiras) um mercado prioritário; a China está por razões geopolíticas mais interessada em fazer sentir o seu peso no plano regional da Região Ásia-Pacífico. Os dados estatísticos relativos à China não contêm os dados relativos a Hong Kong (embora parte do território chinês), já que a antiga cidade-estado é território autónomo do ponto de vista da OMC⁷⁵³.

Vejamos agora os desenvolvimentos factuais nas relações bilaterais ao longo dos anos 2006 e 2007. A 9 de Setembro de 2006 teve lugar em Helsínquia a 9ª Cimeira UE-China. O Comunicado Conjunto afirma que “a última década viu mudanças significativas na UE e na China e um progressivo aprofundamento da relação bilateral que amadureceu em parceria estratégica, tendo o reforço da relação grande valor para os interesses de longo prazo da UE e da China para a

⁷⁵¹ Adaptado do Comunicado de Imprensa STAT/09/72, *op. cit.* Corrigido para 2008 e 2009 de acordo com Comissão Europeia, Comércio, China in <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/china/>

⁷⁵² Os valores de 2010 confirmam esta tendência com um total de IDE europeu na China no valor de 4.9 mil milhões de euros e apenas 0.9 mil milhões de euros de Investimento Directo Estrangeiro da China na União Europeia. Cf. Comissão Europeia, Direcção-Geral do Comércio, in <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/china/>

⁷⁵³ As transacções que têm lugar pela sua alfândega não são contabilizadas como exportações chinesas, o que explica a diversidade de dados estatísticos da União Europeia e da China. Cf. http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/hong_kong_china_e.htm. Acedido em Maio de 2009.

cooperação entre a Ásia e a Europa e para a paz, a estabilidade e o desenvolvimento do mundo”⁷⁵⁴. No Comunicado reconhece-se a grande importância do diálogo de alto nível e de consultas aos vários níveis para melhorar a compreensão e confiança e alargar os pontos comuns. O Comunicado assinala que “os dois lados concordam em lançar negociações para um novo Acordo de Parceria e Cooperação que possa compreender o pleno espectro das relações, incluindo cooperação largada nas questões políticas”⁷⁵⁵.

Logo a seguir à Cimeira bilateral agravaram-se os problemas do contencioso comercial entre os dois parceiros. A 5 de Outubro de 2006, o Conselho (União Europeia) adoptou um regulamento, impondo direitos *anti-dumping*⁷⁵⁶ sobre artigos de calçado com origem na China e no Vietname que entravam no mercado europeu e a União Europeia comunicou a Pequim que defrontaria barreiras na entrada das suas exportações principais (como vestuário, calçado e equipamento electrónico) no mercado europeu, se não trabalhasse em conjunto com a parte europeia⁷⁵⁷. Em declarações à imprensa, responsáveis da UE afirmaram haver risco que a relação comercial UE-China não fosse olhada como recíproca, chamando a atenção para um número crescente de obstáculos no acesso ao mercado chinês e às respectivas condições de concorrência⁷⁵⁸.

A 7 de Novembro de 2006, Peter Mandelson visitou a China e assinou em nome da Comissão Europeia um acordo para apoio comunitário, a 50 centros de recolha de reclamações quanto a violações de direitos de propriedade intelectual (criados pelo governo chinês), para assistência técnica às empresas. Em conferência proferida, na mesma ocasião, na Universidade de Tsinghua,

⁷⁵⁴ Cf. Comunicado Conjunto 12642/06, 9ª Cimeira UE-China, Helsínquia, 9 de Setembro de 2006 in http://www.gov-news.org/gov/eu/news/ninth_eu_china_summit_helsinki_9_september/69883.html. Acedido em Maio de 2009.

⁷⁵⁵ O Comunicado refere (ponto 4) que essas negociações tomarão em conta a necessidade de actualizar o Acordo de Cooperação e Comércio de 1985, tendo em consideração os objectivos globais da Parceria Estratégica UE-China. Cf. Comunicado Conjunto 12642/06, *op. cit.*

⁷⁵⁶ O conceito de *dumping* é essencial para compreender este longo contencioso com a União Europeia. Segundo nos transmite o Regulamento (CE) n.º 384/96 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1995, relativo à defesa contra as importações objecto de “dumping” por parte de países não membros da Comunidade Europeia, há que diferenciar o “dumping” das práticas normais de venda de mercadorias a preços mais que podem decorrer ou custos inferiores ou de uma produtividade melhor. O critério essencial para constatar a existência de *dumping* não é, na verdade, a relação entre o preço do produto exportado e o do mercado do país de importação, mas a relação que existe entre o preço do produto exportado e o seu valor normal. Assim, um produto é considerado como objecto de “dumping” se o seu preço de exportação para a União Europeia for inferior ao preço comparável de um produto similar, no decurso de operações comerciais normais, estabelecido para o país de exportação. O valor normal a tomar em consideração a fim de constatar o *dumping* é baseado, normalmente, nos preços pagos ou a pagar, no decurso de operações comerciais normais, por compradores independentes no país de exportação. Retirado de http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11005_pt.htm. Acedido em Maio de 2009.

⁷⁵⁷ O regulamento tinha por objectivo proteger o mercado de calçado da UE, impondo direitos de 16.5% e 10% às importações de artigos de calçado com aquela origem. Cf. Comunicado de Imprensa 13581/06, 5.10.2006, in http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/91148.pdf. Acedido em Maio de 2009.

⁷⁵⁸ *International Herald Tribune*, “China Trade Policies Draw a Warning from Europe”, 24.10.2006, in www.nytimes.com. O *International Herald Times* é um suplemento para o mercado internacional do *New York Times*.

Mandelson afirmou que a China deveria estar preparada para assumir responsabilidades globais, na preservação de um sistema comercial aberto, na gestão global das questões energéticas e das mudanças climáticas e nas questões da segurança colectiva e do desenvolvimento⁷⁵⁹. Mandelson sublinhou que a China é essencialmente parte da solução, dado o papel relevante que tem na definição da agenda internacional, pelo que não é possível que a China se desligue do mundo ou se comporte como se estivesse fora do sistema, a olhar para ele. Mandelson fez um apelo aos Estados-membros (da UE) para apoiarem a perspectiva europeia, em áreas como as mudanças climáticas, a segurança energética e o comércio. Sumariou a questão da Parceria UE-China nos seguintes termos:

a China precisa de um parceiro continental na Europa; a Europa precisa de uma política continental em relação à China; a Europa e a China são competidores, mas também parceiros, em conjunto deverão partilhar as responsabilidades globais⁷⁶⁰.

O Conselho de Relações Externas, reunido em Bruxelas entre 11 e 12 de Dezembro de 2006, saudou a Comunicação da Comissão COM (2006) 632 *final* e o Documento de Trabalho “Competição e Parceria”, afirmando que “constituem importantes contribuições para o desenvolvimento contínuo de uma política coerente e integrada da EU, em relação à China e que a UE deve apoiá-la activamente na sua elevação a membro activo e responsável da comunidade internacional”⁷⁶¹. O Conselho Europeu subscreveu, na generalidade, as recomendações contidas na Comunicação e em 23 pontos reatou os principais vectores do documento da Comissão, afirmando no 17º:

O Conselho reafirma que os direitos e obrigações perante a OMC representam a *pedra angular das relações comerciais UE-China* e o quadro regulamentar da OMC a base para o desenvolvimento das relações bilaterais e para a solução de controvérsias. Desta forma, é importante que a China *continue envolvida na sua relação com a OMC, que cumpra de forma plena* as suas obrigações e reforce o seu suporte ao sistema multilateral de comércio inclusive a Agenda de Desenvolvimento de Doha, contribuindo à medida dos inequívocos benefícios que retira do comércio mundial”. (grifos nossos)

A declaração do Conselho de Relações Externas é invulgarmente extensa e revela o alinhamento dos Estados-membros em redor da Comissão num esforço de reajustamento das expectativas (europeias) à realidade da Parceria com a China. Lidas as duas em conjunto (Comunicação da Comissão e Conclusões do Conselho) a União parece reconhecer como verdadeiramente importante a relação comercial com a China e a natureza estratégica da Parceria, mas quer ver progressos efectivos do lado chinês. Isso é sinal que a relação bilateral passou de

⁷⁵⁹ Peter Mandelson, “Europe and China: partnership, competition and leadership”, Speech/06/658, 7.11.2006, in www.europe.org.sg/en/pdf2006/SPEECH-06-658_EN.pdf. Acedido em Maio de 2009.

⁷⁶⁰ Peter Mandelson, *op. cit.*

⁷⁶¹ Conclusões do Conselho sobre a Parceria Estratégica UE-China, 2771ª Reunião do Conselho de Relações Externas, Bruxelas, 11-12 de Dezembro de 2006, in <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st16/st16291.en06.pdf>. Acedido em Maio de 2009.

retórica e pura parceria económica e comercial a Parceria abrangente, ganhando acrescida dimensão política pois os dois parceiros perceberam que têm muita a perder se radicalizarem posições e não trabalharem em conjunto.

Poderá haver aqui um factor *sistémico* a explicar este espreitar das relações bilaterais: o ano de 2006 marca o envolvimento da NATO através de uma “Força de Segurança Internacional”⁷⁶² na Operação “Enduring Freedom” (Sul do Afeganistão); (o ano) marca também o acentuar da violência no Iraque com choques entre grupos extremistas sunitas e xiitas. O envolvimento de países europeus em operações de combate na Ásia Central funcionou como um incentivo para a Comissão (europeia) e os chefes de governo (representados no Conselho) para a Europa se colocar no centro das questões de segurança internacional, assumindo as suas próprias responsabilidades. A China é uma grande potência regional, com preocupações de segurança regional e global, partilhando com a União Europeia várias inquietações face aos problemas da Paz e da estabilidade internacional bem como ao papel do multilateralismo. A componente “Segurança Internacional” da Parceria emergiu naturalmente a partir de 2006 como ponto indispensável da agenda política bilateral e das preocupações dos dois actores internacionais.

Que tipo de reacções encontrou a Comunicação de 2006 por parte de responsáveis e analistas chineses?

O porta-voz do Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, Qin Gang, declarou à imprensa a propósito da declaração do Conselho de Relações Externas da União Europeia o seguinte⁷⁶³:

A China manifesta o seu acordo quanto aos factores positivos enumerados no documento de conclusões do Conselho da UE e no documento estratégico da UE. Estamos prontos a dar as mãos à UE para conduzir os interesses gerais das relações China-UE e tomar *uma atitude construtiva* para levar adiante o contínuo desenvolvimento da Parceria Estratégica e Global China-União Europeia. (grifos nossos)

O embaixador da Missão da China na União Europeia, Sr. Song Zhe, afirmou o seguinte⁷⁶⁴:

Uma definição lógica e precisa da nossa relação deve ser baseada num ponto de vista macro, global e estratégico porque de outra forma apresentar-se-á fragmentado e erróneo. Não há exagero em dizer-se que *a relação China-União Europeia é um elefante*. A China é maior economia em desenvolvimento do mundo com um quinto total da população mundial, enquanto a União Europeia é o maior grupo de nações em desenvolvimento com o mais sofisticado processo de

⁷⁶² Composta por unidades de combate inglesas, canadianas e holandesas. Cf. CDI (Centre for Defence Information), “Afghanistan Stage III: NATO’s most ambitious operation?”, 15.05.2006, in http://www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=3428&from_page=../index.cfm. Acedido em Maio de 2009.

⁷⁶³ Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, “Foreign Ministry Qin Gang’s Comments on China-EU Relations, US-India Civil Nuclear Agreement, the Visit by Jordanian Foreign Minister to China”, 16.12.2006, Pequim, in <http://www.mfa.gov.cn/eng/xwfw/s2510/2535/t284269.htm>. Acedido em Maio de 2009.

⁷⁶⁴ Missão da República Popular da China na União Europeia, “Discurso do Embaixado Song Zhe, chefe da Missão da RPC na União Europeia sobre o diálogo político “Cimeira EU-China: começar de novo?”, 12.06.2009, in www.chinamission.be/eng/jd/t567437.htm. Acedido em Dezembro de 2009.

decisão. Este carácter singular e complexo da China e da União Europeia torna a nossa relação *única e complexa*. Trinta anos depois, novas dimensões têm sido constantemente adicionadas à nossa relação e a nossa cooperação tem-se aprofundado. (grifos nossos)

Em comentário à nova política da UE em relação à China, a Comissária das Relações Externas e Política de Vizinhança, Benita Ferrero-Waldner, acentuava em Janeiro de 2007 a qualidade de parceiros estratégicos globais afirmando existir nela a cooperação em questões internacionais como as mudanças climáticas, a não-proliferação, na economia e comércio e num vasto leque de sectores (transportes, ciência e tecnologia, saúde, cultura e educação)⁷⁶⁵.

Peter Mandelson, o Comissário do Comércio, corroborava afirmando que a Europa tinha interesse em que a China fosse economicamente forte mas que o seu poder comercial crescente alargava todas as expectativas, pressionando a RPC a respeitar as obrigações assumidas com a adesão à OMC e garantir a equidade. Mandelson alertava: “a Europa deve aceitar uma concorrência intensa, mas a China deve garantir que se trata de uma concorrência leal”⁷⁶⁶.

A Comissária das Relações Exteriores visitou a China, em Janeiro de 2007, para lançar as negociações de um novo Acordo de Parceria e Cooperação (APC) entre a União Europeia e a China⁷⁶⁷. Na palestra que deu a 17 de Janeiro (2007) na Universidade de Pequim (a seguir à reunião com o Ministro dos Negócios Estrangeiros chinês, Li Zhaoxing) Benita Ferrero-Waldner declarou que as relações Europa-China evoluíram de forma significativa e que o novo Acordo de Parceria e Cooperação tinha como objectivo actualizar o Acordo de 1985, cobrindo de forma mais satisfatória o largo espectro das relações políticas, económicas e de comércio bilaterais e as áreas de cooperação sectorial⁷⁶⁸.

A responsável europeia (Ferrero-Waldner) lembrou o lançamento da Parceria Estratégica em 2003 e que as relações haviam amadurecido o suficiente para os dois lados assumirem as suas diferenças. À medida que a maturidade e qualidade da parceria se desenvolve - explicitaria - “os dois lados devem estar preparados para encarar as áreas de divergência já que elas podem diminuir em número, mas tornam-se mais visíveis”⁷⁶⁹.

⁷⁶⁵ Ferrero-Waldner, Benita, “The EU and China – Moving Forward”, Renmin University, Pequim, 18.01.2007, in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/18&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁶⁶ Comunicado de Imprensa IP/06/1454, “Relações UE-China: a Comissão define a sua estratégia”, 24.10.2006, in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1454&format=PDF&aged=1&language=PT&guiLanguage=en>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁶⁷ Decorrente do compromisso assumido por representantes dos dois lados na Cimeira de Helsínquia, em Setembro de 2006.

⁷⁶⁸ Comunicado de Imprensa, Speech/07/18, 18.01.2007, in <http://europa.eu>.

⁷⁶⁹ *Ibidem*.

O *People's Daily Online* dizia por seu lado que o Ministro Li Zhaoxing corroborara a posição de Ferrero-Waldner que a China e a UE não são apenas parceiros comerciais, mas são parceiros globais, partilhando interesses e posições comuns⁷⁷⁰.

A refocagem europeia, iniciada por Mandelson e continuada por Ferrero-Waldner, havia sido compreendida pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (da China), quanto à necessidade de um maior esforço das partes na focagem da parceria e no alargamento dos temas da agenda. Vamos ver nas Cimeiras anuais, a partir de 2007, esta preocupação da União Europeia “correr” os principais temas da agenda internacional com a China: Taiwan, situação na península coreana, desarmamento, aquecimento global ou ambiente. Tal facto parece apontar a concretização da quarta variável da nossa primeira hipótese Maximax (visão multilateral sobre a vida internacional)⁷⁷¹. Parece evidente que a UE se apercebeu que a China, com a elevação do seu estatuto internacional em resultado da entrada na OMC, pretendia uma negociação mais abrangente permitindo extrair dela um resultado de soma positiva nos diversos dossiers que estavam em cima da mesa.

Em Junho de 2007, o Comissário do Comércio europeu Peter Mandelson, na sequência de reunião com o Ministro do Comércio da China, Bo Xilai, declarou à imprensa que depois de ter levantado a questão do crescente défice comercial com a China terá ouvido pela primeira vez de um alto responsável político o claro reconhecimento que deveria ser feita alguma coisa. Mandelson adiantou que discussão fora franca, concentrada e prolongada tendo em conta a questão séria do défice comercial crescente entre a UE e a China e que o “défice que coloca problemas económicos graves à Europa e é um problema grave de gestão para os dois lados”. Mandelson revelou ter discutido com o seu parceiro chinês as razões e factores do défice de forma aprofundada, concordando em procurar soluções e prosseguir discussões intensas nos meses seguintes, levando-as à Cimeira UE-China de Novembro de 2007⁷⁷².

Mais tarde, num debate no Parlamento Europeu, em Estrasburgo, em 10 de Julho de 2007, Mandelson alertou que a relação comercial entre a UE e a China *se encontrava numa encruzilhada* e que era provável uma reacção na Europa se a China não actuasse, de forma rápida, para ir de

⁷⁷⁰ *People's Daily Online*, “No timetable for China-EU PCA talks”, 19.01.2007, in http://english.peopledaily.com.cn/200701/19/eng20070119_342926.html. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁷¹ As cinco variáveis que havíamos feito depender a comprovação da nossa Hipótese Maximax (a Parceria UE-China é uma relação bidireccional estável, alargada e sustentada) foram: a) dimensão comercial; b) dimensão económica; c) dimensão estratégica e de defesa; d) visão multilateral sobre a vida internacional; e) antagonismo com os Estados Unidos.

⁷⁷² Mandelson, Peter, “Remarks after meeting with Chinese Commerce Minister Bo Xilai”, 12.06.2007, Bruxelas, in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/june/tradoc_134914.pdf. Acedido em Dezembro de 2009.

encontro às suas obrigações na OMC e não removesse as barreiras desleais às exportações da UE⁷⁷³. O crescente défice comercial UE-China reflectia problemas sérios no acesso das empresas europeias aos mercados chineses⁷⁷⁴:

Sabemos que a nossa capacidade de exportação tem sido *minada por barreiras existentes no mercado chinês* e que grande parte da actual balança comercial *é artificial*. É o produto de medidas políticas, não económicas. E tem que ser tratado do ponto de vista político. A razão principal para uma relação comercial com a China mantém-se correcta mas estamos numa espécie de encruzilhada. Uma política do diálogo para resolver os problemas à nossa frente é *aceitável* se der mais resultados do que meios alternativos de forçar a mudança. A política de diálogo e envolvimento pode ser modificada e será se as coisas não se alterarem entre nós. (grifos nossos)

O discurso do Comissário Europeu escondia uma ameaça velada de uso de medidas retaliatórias por parte da União Europeia. O Parlamento Europeu aprovou, por sua vez, em Setembro de 2007, a Resolução PE-TA (2007) 0412 relativa à segurança de produtos e em particular de brinquedos, contendo críticas claras à República Popular da China e interpelando a Comissão a usar os seus poderes e tomar medidas efectivas quanto a esse problema⁷⁷⁵. Em Setembro de 2007, o Dalai Lama visitou a Alemanha “para uma troca de ideias privada” com a chanceler Ângela Merkel⁷⁷⁶, a primeira líder alemã a receber o líder tibetano. Em reacção, os chineses cancelaram conversações com o Ministro dos Negócios Estrangeiros da Alemanha, na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque⁷⁷⁷.

As duas posições públicas (do Comissário Mandelson e do Parlamento Europeu) reflectiram a intranquilidade das instituições europeias quanto à China, face ao incumprimento por esta de obrigações decorrentes da entrada na Organização Mundial do Comércio e do agravamento do défice comercial UE-China. Como tem sido comentado (com cujas premissas concordamos)⁷⁷⁸, o documento estratégico da Comissão de Setembro de 2006 pode ser avaliado como o ponto de viragem para uma política mais equilibrada e realista em relação à China, mas será exagerado dizer que tudo mudou na relação bilateral após a Comunicação de 2006 da Comissão. A UE ainda não

⁷⁷³ Mandelson, Peter, “Mandelson warns EU-China trade relationship ‘at a crossroads’”, 10.07.2007, Parlamento Europeu, Estrasburgo, in http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/china/pr110707_en.htm. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁷⁴ Segundo a imprensa, a Europa estaria, em 2007, a perder 20 mil milhões de euros por ano em razão das barreiras comerciais mantidas pela China em desrespeito dos compromissos assumidos perante a OMC. Cf. *This Money*, 11.07.2007, in <http://thisismoney.co.uk>

⁷⁷⁵ Resolução do Parlamento Europeu de 26 de Setembro de 2007 sobre “Segurança de Produtos, em especial de brinquedos” in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0412+0+DOC+XML+V0//EN>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁷⁶ *Der Spiegel Online*, “Dalai Lama Visit Jeopardizes German Business Interests”, 17.9.2007, in www.spiegel.de/international/world/0,1518,506166,00.html. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁷⁷ *Reuters*, “China stops more Germany talks after Dalai Lama visit”, 24.09.2007, in www.reuters.com

⁷⁷⁸ Sandschneider, Eberhard (2007, Outubro). Realism in EU-China Relations, *Asia Pacific Times*, in www.asia-pacific-times.com

definiu uma clara política de segurança em relação à China nem mudou o foco da Parceria Estratégica da política comercial e das relações económicas, confrontando-se muitas vezes com contradições entre os interesses nacionais dos Estados-membros⁷⁷⁹.

A Comunicação de 2006 é significativa da evolução da postura europeia para uma orientação mais global e incisiva que tomasse em linha de conta não só os tradicionais aspectos da política comercial e económica, mas também as questões de segurança e de estratégia global. Apesar da boa vontade europeia existem, contudo, condicionalismos intransponíveis, uma vez que: a) a União Europeia não tem responsabilidades de segurança na região Ásia-Pacífico e os Estados Unidos têm; b) a União Europeia depende, para a sua segurança, do chapéu nuclear e do aparelho de segurança estratégico dos Estados Unidos (via NATO)⁷⁸⁰; c) a China não parece muito interessada no regresso da Europa ao palco asiático.

Os critérios “dimensão estratégica e defesa” e “antagonismo quanto aos Estados Unidos” continuam a estar ausentes dos factos para podermos provar a nossa primeira hipótese explicativa da Parceria, a Hipótese Maximax: *a Parceria UE-China é uma relação bidireccional estável, alargada e sustentável*. A dimensão comercial e económica prevalece como o núcleo fundamental da Parceria, sendo acompanhada gradualmente por uma paulatina convergência política. (grifos nossos)

Aproveitando a realização da cimeira UE-China, em Pequim, o Presidente chinês Hu Jintao recebeu no final de 2007 o Presidente rotativo do Conselho Europeu (José Sócrates) e o Presidente da Comissão (Durão Barroso). Nas declarações à imprensa enunciouas três prioridades da relação bilateral China-UE⁷⁸¹: a) o reforço da confiança mútua; b) a melhoria da cooperação, com sentido de pragmatismo e procurando o benefício e o desenvolvimento mútuos; c) a necessidade das partes, com base no respeito mútuo e na negociação numa base igual, atenderem às circunstâncias que resultam do desenvolvimento das relações, alargando o terreno comum, reduzindo o espaço de divergência e criando um ambiente interno e externo mais propício para levar para a frente a Parceria Estratégica e Global China-UE. O Presidente chinês manifestou-se confiante que a China e a UE pudessem manter no futuro contactos de alto nível e tirassem partido do diálogo político, aos

⁷⁷⁹ O Prof. Chu Shulong, do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade de Tsinghua referia em comunicação à conferência do Instituto de Estudos de Política Internacional (Tóquio), que “levou mais de cinco décadas para a Europa evoluir da posição de cooperação, em reduzido número de áreas, para uma verdadeira comunidade económica e comercial, que se afirme, agora e no futuro, como uma união constitucional e de segurança”. Cf. <http://irchina.org/en/xueren/china/pdf/csl2.pdf>

⁷⁸⁰ Noutra perspectiva, a UE defere a sua autoridade para actuar militarmente, como actor global, nas Nações Unidas, assumindo uma estratégia de “limitação de danos”, o que é manifestação da crença que outros actores internacionais estão também comprometidos com as regras ocidentais de auto contenção. Cf. Toje, Asle. (2008, Maio). The European Union as a Small Power, or Conceptualizing Strategic Actorness, *European Integration*, 30, 2, pág. 211.

⁷⁸¹ *China Daily*, “President Hu highlights priorities for China-EU relations”, Xinhua, 28.11.2007 in www.chinadaily.com.cn. Acedido em Dezembro de 2009.

diversos níveis, para reforçarem as vias de comunicação e a (respectiva) coordenação nas questões internacionais e regionais e de interesse comum.

A 10.^a Cimeira UE-China teve lugar, a 28 de Novembro de 2007, em Pequim, decorrendo da sua Declaração Conjunta que os dois lados efectuaram uma análise geral dos desenvolvimentos nas relações bilaterais desde o estabelecimento do mecanismo das cimeiras em 1998, concordando que ao longo da década estas alcançaram “um progresso histórico” e expressando satisfação com a cooperação global a todos os níveis e com a “crescente maturidade da Parceria Estratégica global China-UE”⁷⁸². A declaração refere que foram analisados os progressos nas relações políticas e que o mecanismo político estabelecido “desempenhou um papel positivo na melhoria da compreensão e confiança mútuas, alargando o terreno comum e de cooperação, que serve de alicerce a uma mais forte confiança política mútua China-UE”. No campo das relações económicas, a declaração refere que os líderes apelaram a um aprofundamento e alargamento da cooperação económica e do comércio, entre os dois lados⁷⁸³:

24. Os dois lados concordam em estabelecer no fim de Março de 2008 um *Diálogo de Alto Nível Comercial e Económico entre a Comissão Europeia e o Conselho de Estado da China* ao nível de Vice-Primeiro Ministro que discutirá *estratégias na cooperação comercial, económica e de investimento e coordenará os projectos bilaterais, estudos e desenvolverá planos em sectores prioritários*. O Diálogo de Alto Nível cobrirá questões que afectam o equilíbrio das relações comerciais, incluindo acesso ao mercados, direitos de propriedade intelectual, ambiente, Alta Tecnologia e questões energéticas, com vista a encontrar meios concretos para melhorar o comércio de uma forma equilibrada (...) 25. O Diálogo de Alto Nível Económico e Comercial analisará as preocupações da China inclusive o progresso da questão do *Estatuto da Economia de Mercado* suscitado noutro quadro. (grifos nossos)

Em comentário à Cimeira, o jornal americano *Wall Street Journal* referia que a União Europeia adoptara uma postura mais dura que a assumida pelos Estados Unidos em relação à China e que esta mudança fora provocada pelo défice comercial crescente (com a China) e segundo o articulista teria sido bem visto em Washington. O articulista concluía que a UE deverá ter ainda mais dificuldades (que os Estados Unidos) dada “a existência de divisões internas europeias que permitem a Pequim jogar os 27 Estados-membros da UE, uns contra os outros”⁷⁸⁴.

O argumento do editorialista explica-se pela tradição “realista” da política externa norte-americana, mas a identificação da posição europeia com a norte-americana no que respeita ao tipo de relacionamento com a China está desfazada: a) os Estados Unidos são um Estado soberano e a União Europeia não o é; b) Washington tem problemas de segurança regional e internacional no Pacífico

⁷⁸² Presidência da UE, “Declaração Conjunta da 10.^a Cimeira China-UE”, 3.12.2007, in www.eu2007.pt. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁸³ Declaração da 10.^a Cimeira, *op. cit.*, pontos 24 e 25..

⁷⁸⁴ *Wall Street Journal*, “EU Toughens Stance in Dealings with China”, 20.11.2007, in <http://online.wsj.com>

(Taiwan, Coreia do Sul, Filipinas) que a Europa não tem; c) a relação bilateral sino-americana é dominada pelas questões de segurança regional, enquanto a relação bilateral sino-europeia é dominada por questões comerciais e económicas; d) os Estados Unidos têm preocupações hegemónicas que a China e a União Europeia não têm.

Em conclusão, a Parceria Estratégica consolidou-se ao longo da década de 2000, como uma relação favorável à União Europeia e à China.

5.4 Desenvolvimentos políticos em 2008 e 2009. O Mecanismo de Diálogo de Alto Nível Económico e Comercial entre a China e a União Europeia. Dificuldades nas relações bilaterais.

A transição de 2007 para 2008 foi marcada pelas visitas do Dalai Lama à Europa e de Sarkozy a Pequim, por manifestações anti-chinesas em Lhasa (Tibete) e por mudanças de responsáveis da Comissão Europeia. Esse conjunto de eventos pôs à prova a qualidade e estabilidade da Parceria Estratégica UE-China. Apesar de poder utilizar a questão “Dalai Lama” para adoptar uma estratégia de confronto com a União Europeia, a China não o fez, o que parece revelar uma postura conciliadora (num tema de soberania nacional estrita) pouco compreensível se aplicarmos uma matriz - *realismo ofensivo ou defensivo*. Por influência do *nível sistémico* das relações internacionais que acrescenta deveres às Grandes Potências em termos de co-gestores da ordem internacional, a China dificilmente poderia assumir uma posição de ruptura ou confronto já que isso seria ir com a tendência prevaiente, a esse nível⁷⁸⁵. (grifos nossos)

A variável 4 da nossa Hipótese Maximin (dimensão de cooperação política) consolida-se enquanto elemento fundamental da Parceria Estratégica. Se a China entendesse que a recepção do Dalai Lama nas principais capitais europeias punha em causa, de forma grave, a extensão e qualidade da Parceria seria lógico que o fizesse sentir à outra parte, dramatizando as divergências e usando as armas tradicionais da intimidação⁷⁸⁶. Ao não o fazer, a China mostrou compreender que os líderes políticos europeus tinham que dar satisfações à (sua) opinião pública e como tal revelavam uma preocupação fundamental na questão dos direitos humanos ponto essencial da sua identidade. Retemos aqui o comentário de Robert Keohane distinguindo a cooperação da harmonia⁷⁸⁷: “A cooperação deve ser distinguida da harmonia. A harmonia refere-se a uma situação em que as

⁷⁸⁵ Cf o que atrás dissemos quanto à visão da escola economia política global quanto à interacção entre os níveis individual e doméstico de análise e o nível sistémico.

⁷⁸⁶ Nas relações internacionais avalia-se a questão do “poder” como um instrumento de forma a exercer influência sobre outros actores do sistema internacional. Os mecanismos para projectar essa influência podem ser vários, desde logo o uso da força, a ameaça do seu uso (intimidação), a cooperação económica, a diplomacia e o intercâmbio cultural. Os realistas tendem a valorizar os dois primeiros instrumentos; os liberais-internacionalistas a cooperação económica e a diplomacia; os constructivistas a cooperação e a projecção das identidades culturais.

⁷⁸⁷ Keohane, Robert O. (2006, 3ª Edição). *Cooperation and international regimes*. In Little, Richard e Smith, Michael, *Perspectives on World Politics*. Londres e Nova Iorque: Routledge, pág. 81.

políticas dos actores, prosseguidas no seu próprio interesse, para com outros, facilitam automaticamente a consecução (por estes) dos seus objectivos (...) A cooperação refere-se a acções de Estados ou organizações em concreto para se porem de acordo uns com os outros por um processo de negociação, naquilo que se por vezes como ‘coordenação de políticas’”. A criação do Mecanismo de Diálogo de Alto Nível, pela cimeira bilateral de Novembro de 2007, enquadra-se nesse mecanismo de coordenação de políticas.

Em Fevereiro de 2008, o Comissário do Comércio da UE, Peter Mandelson, visitou a China, mantendo reuniões de trabalho com o novo Ministro do Comércio chinês, Chen Deming e acordando os detalhes do Mecanismo de Diálogo de Alto Nível⁷⁸⁸. Essa instância (de diálogo) passou a reunir responsáveis políticos de topo da hierarquia da China e da Comissão Europeia com o objectivo de analisar questões relativas ao comércio e à economia com dimensão estratégica⁷⁸⁹. Nas palavras de Mandelson “a UE pretende criar uma base de compromisso com a China que se foque nos nossos interesses estratégicos comuns e aprofunde a confiança indispensável para equacionar e resolver disputas de comércio de forma construtiva e rápida. Este sentido de parceria fundada em confiança mútua baseará o novo Mecanismo de Diálogo de Alto Nível”⁷⁹⁰.

Em Março de 2008, tiveram manifestações anti-chinesas em Lhasa, capital do Tibete, onde participaram milhares de monges tibetanos, provocando incidentes com a polícia de intervenção e o apedrejamento de lojas e bancos. As forças de segurança chinesas desencadearam uma ampla operação de repressão sobre os contestatários, levando à prisão de centenas de manifestantes. Perante a gravidade dos acontecimentos, o Conselho da União Europeia emitiu uma declaração, a 17 de Março de 2008, manifestando preocupação (com os incidentes), expressando simpatia e condolências às famílias das vítimas, recomendando contenção às partes e apelando às autoridades chinesas para se absterem do uso da força. A UE expressou o seu apoio à reconciliação entre as autoridades chinesas e o Dalai Lama, encorajando “a abertura do diálogo com vista a se chegar a uma solução

⁷⁸⁸ Comissão Europeia, Questões Comerciais, “Mandelson in China to discuss new High Level Trade Mechanism”, 22.02.2008, in http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/china/pr220208_en.htm. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁸⁹ O Mecanismo é uma iniciativa chinesa combinada entre o Presidente da Comissão Durão Barroso e o Primeiro Ministro Wen Jiabao, em Novembro de 2007 e junta a Comissão Europeia, um Vice-Primeiro Ministro do Conselho de Estado e vários ministros da China. O Mecanismo analisa o sistema global de comércio, questões bilaterais relativas ao comércio, investimento, inovação, tecnologia e direitos de propriedade intelectual e cooperação económica UE-China. Cf. Comissão Europeia, Comércio Externo, Questões Comerciais, “China – EU and China start high-level economic and trade talks”, in http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/china/pr250408_en.htm. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁹⁰ Comissário Peter Mandelson, “Speech by Peter Mandelson at the China-Britain Business Council”, Londres, 15 de Abril de 2008, in http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm199_en.htm Acedido em Dezembro de 2009.

perdurável e aceitável que respeite a cultura, a religião e a identidade do Tibete”⁷⁹¹. Durão Barroso, em visita a Pequim, em Abril de 2008, apelou ao diálogo entre a China e o Dalai Lama em termos particularmente claros: “reafirmei (a Wen Jiabao) a posição da UE nesta matéria e estou particularmente optimista depois do nosso diálogo sobre o Tibete”⁷⁹².

É a primeira vez que de uma forma tão clara, quase dezanove anos depois da repressão das manifestações estudantis de Junho de 1989, o Conselho da União Europeia lança um apelo à contenção chinesa numa questão de natureza interna e o Presidente da Comissão o repete ao Primeiro-ministro chinês, sem alegação da parte chinesa de intromissão nos assuntos internos. Esta frontalidade europeia pode ser interpretada como sinal de enorme confiança mútua e consistente diálogo político (entre os dois parceiros) bem como de maior visibilidade da União Europeia (na China). Por outro lado, este desenvolvimento assinala que a União não caiu na armadilha de exasperar a parte chinesa, colocando os dirigentes chineses sob as críticas dos sectores conservadores do partido (e da sociedade chinesa) para quem qualquer cedência perante o Dalai Lama é vista como cumplicidade com um traidor⁷⁹³. Os próprios Estados Unidos emitiram na mesma ocasião uma nota extremamente cautelosa⁷⁹⁴.

Em 25 de Abril de 2008, teve lugar a primeira reunião do Mecanismo de Diálogo de Alto Nível Económico e Comercial entre a China e a União Europeia, em Pequim. A reunião foi presidida pelo Vice-Primeiro Ministro Wang Qishan e pelo Comissário Peter Mandelson, participando nela mais sete Comissários da UE e dez ministros do Conselho de Estado da República Popular da China. O Comissário Mandelson salientou⁷⁹⁵ a incerteza do ambiente económico global e a tentação do protecçãoismo e que os dois lados se deveriam prevenir contra isso, mostrando que a abertura económica funciona e ligando os vários fios da política num quadro coerente e amplo. Com vista a definir esse quando coerente e amplo, Mandelson sugeriu a identificação de questões comuns como o sistema de comércio mundial, o investimento, a inovação, os direitos de propriedade intelectual, o acesso aos mercados de mercadorias e serviços, a segurança de produtos de consumo, o

⁷⁹¹ *EU News* 49/2008, 17.03.2008, Comunicado de Imprensa 7675/08, “Declaration by the Presidency on behalf of the EU on the situation in Tibet”, in www.deljpn.ec.europa.eu/home/news_en_newsobj2719.php. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁹² *Lusa*, Pequim, 25.04.2008, “UE-China: Durão Barroso apela ao diálogo entre Pequim e o Dalai Lama”, in <http://www1.rtp.pt>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁹³ ABC, “China to meet Daila Lama envoys: reports”, 25.04.2008, <http://www.abc.net.au/news/stories/2008/04/25/2227800.htm>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁹⁴ U.S. State Department, “US would welcome Tibet dialogue”, in http://findarticles.com/p/articles/mi_kmafp/is_200803/ai_n24930894/?tag=content;col1. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁹⁵ *Europe Magazine*, *EU News* 82/2008, 25.04.2008, “EU and China start high-level economic and trade talks”, in www.deljpn.ec.europa.eu/home/news_en_newsobj2820.php e EurActiv “EU, China to step up work on trade tensions”, 28.04.2008, in www.euractiv.com. Acedidos em Dezembro de 2009.

desenvolvimento sustentado, as mudanças climáticas, as questões energéticas e de transporte como pontos a concitar a atenção do Mecanismo de Alto Nível. Daria o tom de concertação da seguinte forma:

Quaisquer quer sejam as diferenças políticas entre nós, há uma perspectiva fundamental, de longo-prazo, que devemos ter no centro da nossa relação. Uma relação de parceria, não de boicotes; de interesses partilhados, não de interesses antagónicos; de mútua responsabilidade e abertura, baseada num claro princípio de reciprocidade⁷⁹⁶.

Em declarações à imprensa, o Presidente Hu Jintao afirmou esperar que a China e a UE pudessem melhorar o seu diálogo e o mecanismo das consultas para assegurar um desenvolvimento correcto e estável da Parceria Estratégica abrangente, alinhando-se o mecanismo aos interesses das partes e com os desejos de Paz, estabilidade e desenvolvimento necessários para cimentar os laços China-União Europeia⁷⁹⁷. Lu Yongxiang, Vice-Presidente do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, detalhou a posição chinesa afirmando que a China pretendia desenvolver o diálogo (de Alto Nível) com a União Europeia com base em três princípios: a) respeitar os caminhos que cada parte adoptar no processo de desenvolvimento, dinamizando esforços para pôr de lado as diferenças de ideologia, cultura, tradição e sistemas sociais; b) expandir o diálogo e os mecanismos de intercâmbio para promover a compreensão mútua e a confiança e c) perseguir benefícios mútuos através de uma competição leal e cooperação recíproca baseada no princípio da igualdade⁷⁹⁸. Na visão do responsável chinês a “China e a União Europeia estabeleceram “uma sólida fundação para desenvolver os seus laços e partilham uma linguagem comum em vários pontos” pelo que o aprofundamento da Parceria Estratégica serve os interesses dos dois lados e promove a paz, a estabilidade e a prosperidade no mundo”⁷⁹⁹.

O Mecanismo proposto pela China e aceite pela União Europeia representa um complemento dos diálogos sectoriais estabelecidos entre a UE e a China (e cujo balanço no que respeita ao diálogo sobre comércio e propriedade intelectual faremos em próxima secção). O Mecanismo possibilita que discussões mantidas a um nível mais baixo sejam elevadas a um nível político e, nesse quadro, equacionadas e resolvidas. É difícil contabilizar sucessos e reveses negociais na sequência destas reuniões mas elas permitiram reforçar vias de comunicação, minimizar mal-entendidos e contrariar inclinações para o protecçãoismo. Há diferenças de opiniões quanto ao que se pretendeu

⁷⁹⁶ Comissário do Comércio da UE, Discurso, Peter Mandelson 25.04.2008, “Remarks to the press on the High Level Economic and Trade Dialogue Mechanism (HLM)” in <http://ec.europa.eu>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁹⁷ *People's Daily online*, “Chinese president calls for enhanced dialogue with EU”, 25.04.2008, in <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6399429.html>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁹⁸ *People's Daily online*, “China proposes three principles to boost China-EU relations”, 25.04.2008, <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6399411.html>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁷⁹⁹ *People's Daily online*, “China proposes three principles...”, *op. cit.*

efectivamente com este Mecanismo. Uma fonte chinesa considera que o diálogo é importante porque é um processo de socialização de normas de actuação em conjunto⁸⁰⁰; uma outra afirma faltar ao Diálogo de Alto Nível “uma dimensão estratégica” contrapondo a experiência diferente do diálogo simétrico entre China e Estados Unidos⁸⁰¹; uma outra considera que o diálogo tem resolvido “algumas fricções do relacionamento bilateral sendo fundamental para criar confiança mútua”⁸⁰²; uma outra que é um mecanismo de troca de informações e expressão de preocupações das partes quanto aos problemas que as apoquentam, sendo um mecanismo idêntico ao que existe com o Japão e os Estados Unidos⁸⁰³; uma fonte oficial completou ter havido “um mal-entendido da parte europeia sobre os propósitos do Mecanismo”, tendo esta entendido-o como um mecanismo “para resolver problemas concretos” mas quando se trata sobretudo de uma “instância para veicular as preocupações das partes, para trocar visões e aprofundar a confiança mútua”⁸⁰⁴.

O encerramento da China dentro das suas muralhas históricas, o fecho das fronteiras europeias aos produtos e interesses chineses afigura-se não resolver qualquer problema, nem ultrapassar a falta de competitividade das pequenas e médias empresas europeias; empresas que mais sofrem com uma concorrência aberta e livre com a China (e outras economias em vias de desenvolvimento). Há frustração em meios europeus quanto à insuficiente penetração dos interesses europeus na China e à persistência de obstáculos comerciais, bem como com o desrespeito de normas do direito internacional de protecção dos direitos de propriedade intelectual. É preciso contudo ter em conta que as relações comerciais e económicas (entre a União Europeia e a China) não são um jogo de soma zero, em que uma perde e a outra ganha. A China tem sido muito beneficiada pelo crescimento dos fluxos comerciais com a Europa mas esta tem beneficiado também de forma substancial do comércio bilateral, bastando olhar para a evolução das exportações e dos investimentos europeus⁸⁰⁵.

Na sequência de terramoto violento em Sichuan que levou à morte de vários milhares de pessoas e à destruição de vilas, a Comissão Europeia anunciou, em Abril de 2008, a disponibilização

⁸⁰⁰ Acta de conversa com académicas da Universidade de Relações Externas da China, em Julho de 2010, incluída in adenda a esta dissertação.

⁸⁰¹ Acta de conversa com académico da Universidade de Tsinghua em Julho de 2010, in adenda a esta dissertação.

⁸⁰² Acta de conversa com académico do Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China, em Julho de 2010, in adenda a esta dissertação o.

⁸⁰³ Acta de conversa com académico da Academia de Comércio Internacional e Cooperação Económica da China, em Julho de 2010, in adenda a esta dissertação.

⁸⁰⁴ Acta de conversa com responsáveis do Ministério dos Negócios Estrangeiros da RPC, em Julho de 2010, in adenda a esta dissertação.

⁸⁰⁵ Como referiu ao autor da dissertação uma fonte chinesa, o problema não está em que a China exporte demais (para a Europa). Existe um processo de integração regional e a balança comercial (China-UE) tem de se compreender no plano das relações comerciais da Ásia com a Europa e aí há uma situação de equilíbrio. Sendo a China a maior fábrica do mundo, os maiores exportadores para a Europa são as multinacionais europeias que deslocalizaram o seu processo de produção para a China. Há “um problema de face do lado da Europa” procurando passar o papel de mau da fita para a China. Acta de conversa com académico do Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China, Julho de 2010, in adenda a esta dissertação.

de um fundo de emergência para socorrer as vítimas⁸⁰⁶. Em sessão, em Julho de 2008, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução valorizando o apoio da União Europeia à reconstrução da província atingida e satisfação pela forma rápida como a China aceitara a assistência internacional⁸⁰⁷. Ao mesmo tempo, o Parlamento congratulou-se com a retoma de contactos entre representantes do Dalai Lama e as autoridades chinesas, incentivando as autoridades (chinesas) a mostrar clemência com os prisioneiros políticos e activistas detidos. A resolução condenou o uso frequente pela China da pena de morte e apelou às autoridades para estabelecerem uma moratória nas execuções⁸⁰⁸.

Durão Barroso encontrou-se com Hu Jintao, em Pequim ainda em Abril de 2008. O Presidente Hu Jintao expressou desejo que os dois lados mantivessem as visitas de alto nível, melhorassem os diálogos estratégicos e reforçassem a compreensão e respeito pelas opções políticas de cada um dos lados. Barroso respondeu que se tornavam “necessários esforços, quer da China quer da UE, para atender às questões relativas aos recursos energéticos globais, ao sistema financeiro, à segurança alimentar, e para trazer soluções para questões globais como as mudanças climáticas, o desenvolvimento sustentado e o terrorismo”. A convergência das posições europeia e chinesa mostrava uma determinação invulgar no prosseguimento da agenda da Parceria Estratégica e uma ênfase cada vez mais política na cooperação⁸⁰⁹.

As declarações de convergência entre a UE e a China acentuaram-se nos meses seguintes. Em 15 de Julho de 2008, intervindo numa sessão do Parlamento Europeu, a Comissária para as Relações Externas, Ferrero-Waldner, registou o carácter essencial das relações UE-China.⁸¹⁰ Ainda, em Julho de 2008, Song Zhe, embaixador da RPC na União Europeia punha em destaque as vantagens europeias do reforço das trocas bilaterais: “as importações europeias da China não só ajudaram a manter baixa a inflação na zona euro como pouparam 300 euros a cada família europeia por ano”.⁸¹¹ Song Zhe particularizou: “segundo as estatísticas chinesas as importações da China da União Europeia criaram 1.5 milhões de postos de trabalho na Europa em 2005. Nos últimos 30 anos, o

⁸⁰⁶ *Europe Magazine*, EU News 94/2008, 16.05.2008, “China earthquake: European Commission provides E 2 million in fast-track humanitarian aid”, in www.deljpn.ec.europa.eu/home/news_en_newsobj2850.php. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸⁰⁷ Parlamento Europeu, Comunicado de Imprensa refª 33858, 9.07.2008, “Parliament welcomes positive developments in EU-China relations, remains concerned about human rights abuses”, in www.europarl.europa.eu. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸⁰⁸ Condicionando-o à melhoria na situação dos direitos humanos.

⁸⁰⁹ Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, 25.04.2008, “Hu Jintao meets with EU Commission President Barroso”, in www.fmprc.gov.cn/eng/wjzb/zzjg/xos/xwlb/t430015.htm. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸¹⁰ Xinhua, 11.07.2008, “European Parliament member: EU-China relations “vital” for EU, China” in http://www.npc.gov.cn/englishnpc/news/Focus/2008-07/11/content_1437419.htm. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸¹¹ Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, 25.07.2008, “Interview given by H.E. Song Zhe, ambassador and head of the Mission of the PRC’s to the European Communities with Euronews” via <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjzb/zwjg/ztbd/t460712.htm>. Acedido em Dezembro de 2009.

*volume do comércio bilateral China-UE cresceu 147 vezes. Tal crescimento continuado e acelerado não teria sido possível se não estivesse fundado no benefício mútuo e na reciprocidade*⁸¹²”. (grifos nossos).

A observação do diplomata chinês punha o dedo na ferida na falta de razoabilidade de algumas críticas europeias quanto à falta de boa-fé por parte dos chineses nas relações com empresas e interesses europeus. Por outro lado, a continuidade da crise económica e financeira internacional acentuava a interdependência das políticas nacionais tornando uma resposta coordenada indispensável.

Em Setembro de 2008, o Comissário Peter Mandelson presidiu, com o Ministro do Comércio Chen Deming, à 23ª reunião do Comité Conjunto para a Economia e Comércio⁸¹³ e nas declarações à imprensa revelou “terem-se realizado progressos, identificado novas oportunidades, removendo-se barreiras e mantendo-se um sólido fluxo de investimentos, nos dois sentidos”, embora houvesse muito trabalho a fazer não constituindo o isolamento e o proteccionismo soluções⁸¹⁴.

Ainda em Novembro de 2008, foi conhecida a notícia da resignação de Mandelson e a sua entrada como ministro da economia no governo de Gordon Brown⁸¹⁵. Em sua substituição, Londres indicou a Baronesa Cathy Ashton, líder da Câmara dos Lordes, a qual manteve o porta-fólio que cabia a Mandelson na Comissão, contra a opinião dos franceses⁸¹⁶. Não são conhecidas reacções públicas da China à sua substituição, mas o resto de 2008 e o ano de 2009 indicam o alinhamento da nova Comissária do Comércio com as posições do Presidente da Comissão e do Alto Responsável para a PESC. A sua nomeação para responsável da política externa da União em sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa consolidou a vitória da linha mais conciliadora e pragmática nas relações UE-China mas o alargamento do leque da sua intervenção tornou mais episódicas as suas declarações sobre a China e a Parceria.

⁸¹² Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, “China's Prosperity and Development: Creating Opportunities of Mutual Benefit and Win-Win Cooperation in China-EU Relations” e Statement of H.E. Song Zhe”, 28.09.2009, in <http://www.mfa.gov.cn/eng/errorpath/t607927.htm>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸¹³ Onde seriam tratados temas como o comércio de bens e serviços, os direitos de propriedade intelectual, o desenvolvimento sustentado e comércio e o investimento directo estrangeiro. Cf. Delegação da Comissão Europeia no Japão, EU News 186/2008, 25.09.2008, “EU and China push positive trade agenda”, in www.deljpn.ec.europa.eu. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸¹⁴ EU News 186/2008, *op. cit.*.

⁸¹⁵ EU Observer, “Trade Commissioner Mandelson resigns”, 3.10.2008, in <http://euobserver.com>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸¹⁶ Em Junho de 2007, Nicolas Sarkozy dava uma entrevista ao *Financial Times* onde exigia que ao Comissário britânico fossem retiradas as responsabilidades em matéria de condução da política comercial sendo transferidas para o Presidente da Comissão Durão Barroso. *Financial Times*, “Sarkozy pushes for EU shift by Brown”, 4.06.2007, in http://www.ft.com/cms/s/0/06a185ee-12d0-11dc-a475-000b5df10621.html?nclink_check=1. Acedido em Dezembro de 2009.

Também em Novembro de 2008, sob presidência francesa do Conselho Europeu, a China surpreendia a Europa com o cancelamento da Cimeira UE-China, marcada para Lyon. Segundo relato da imprensa, a China baseara a sua decisão no facto do Dalai Lama se encontrar de visita a vários países europeus e na mesma altura estar previsto o seu encontro com vários líderes europeus (inclusive o Presidente Sarkozy) e uma intervenção no Parlamento Europeu⁸¹⁷. Em comentário sob o cancelamento chinês, o porta-voz do Presidente francês, Luc Chatel, declarava ser o Presidente da França (e rotativo do Conselho Europeu) livre para decidir quanto à sua agenda e de encontrar-se com quem entendesse⁸¹⁸. Durão Barroso (mais moderado) afirmou que a Europa sabia que a questão do Tibete e das relações com o Dalai Lama eram questões sensíveis para a China mas que não via razão para o cancelamento da cimeira⁸¹⁹. O periodista Feng Zongping dava a visão chinesa no *China Daily*, acusando a França de querer jogar a “carta do Tibete”, conservando ao mesmo tempo boas relações económicas e comerciais com a China, o que (no seu entender) seria difícil de conseguir. Segundo o mesmo, a China não queria que o Ocidente pensasse que o Dalai Lama se reunia com líderes do Ocidente e que os negócios com a China se mantieram como habitualmente⁸²⁰.

Este incidente no relacionamento entre os dois parceiros pouco mais era do que exercício de retórica. A Europa e a França não queriam ser vistas numa posição de medo para com Pequim, numa questão de grande impacto como a do Dalai Lama e do Tibete. A China não queria que o seu silêncio fosse entendido, internamente, como transigência com o Dalai Lama e o Ocidente⁸²¹. A divergência não duraria muito tempo e a mudança da presidência sazonal do Conselho Europeu permitiu, facilmente, ultrapassar o mal-entendido.

Wen Jiabao, o Primeiro-Ministro chinês, em visita de Estado a cinco países europeus visitou em 30 de Janeiro de 2009 a Comissão Europeia, a convite de Durão Barroso, à frente de uma

⁸¹⁷ Euractiv, “Brussels stunned as Beijing cancels EU-China summit”, 27.11.2008, in www.euractiv.com e Euobserver, “Sino-EU relations on rocky road to recovery”, 17.3.2009, in <http://euobserver.com>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸¹⁸ *The Guardian*, “China cancels EU summit over Dalai Lama visit”, 27.11.2008, in www.guardian.co.uk. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸¹⁹ *EUObserver*, “EU-China relations continue to fray”, 1.12.2008, in <http://euobserver.com>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸²⁰ Citado pelo EUObserver, “EU-China relations continue to fray”, 1.12.2008, in <http://euobserver.com>. Acedido em Dezembro de 2009. A notícia do China Daily já não se encontra disponível na Internet.

⁸²¹ Um académico chinês em conversa com o autor da dissertação confidenciou que o ano de 2007 foi o ano mais complexo na relação UE-China, porque os “europeus se confrontaram com a ideia que a China se tornara arrogante e que o (seu) crescimento económico era uma ameaça”. A confiança mútua entre os dois lados foi duramente atingida e no seu entender os europeus “estão presos aos seus valores, de um mundo pós-moderno que idealizam”. Não particularizou o que entendia por isso mas no contexto da conversa entendi que considera os europeus demasiado idealistas e utópicos quanto à compreensão do mundo e da sua lógica. Acta de conversa com académico da Universidade de Renmin, Julho de 2010, in adenda a esta dissertação.

delegação do Conselho de Estado⁸²². A delegação encontrou-se com o Presidente da Comissão e com os Comissários Ferrero-Waldner, Dimas, Almunia, Potocnick e Ashton, sendo debatidas as relações UE-China, a crise financeira internacional e a questão das mudanças climáticas⁸²³. Em declarações à imprensa, Durão Barroso falou do significado da visita para as relações e da “oportunidade de fazer novos avanços nas negociações em curso relativamente ao Acordo de Parceria e Cooperação, reforçando-se o nosso diálogo nas questões políticas e dos direitos humanos, como forma de melhorar a compreensão mútua e alcançar maiores sucesso na cooperação bilateral”⁸²⁴.

Cathy Ashton, Comissária do Comércio, declarou por seu lado que pôr a relação UE-China na direcção certa exigia muito trabalho mas que o resultado compensava o esforço, devendo o comércio bilateral continuar a ser o motor da economia mundial⁸²⁵. Dos contactos resultaria a marcação da próxima Cimeira UE-China (sob presidência da República Checa do Conselho Europeu) e uma segunda reunião do Mecanismo de Alto Nível para o Diálogo sobre a Economia e o Comércio.

Desenvolvendo a perspectiva chinesa sobre a Parceria Estratégica, o embaixador Song Zhe entrevistou num seminário realizado, em Abril de 2009, sob o tema “*O que o desenvolvimento da China significa para a Europa e para o Mundo*” afirmando que “a parceria deveria ser vista no longo prazo, pois se nos colocarmos acima veremos mais longe e muito mais e seremos capaz de identificar a ligação entre todos os pontos do horizonte. A nossa visão tornar-se-á progressiva, objectiva e abrangente”. Sobre a visão chinesa especificaria: “a China nunca vê a sua relação com a Europa de uma forma estática, a uma só dimensão e fragmentada, nem gere as situações individuais com uma visão estreita (...) a cooperação deve ser desenvolvida na base da vantagem mútua e dirigida ao desenvolvimento comum. Não pode haver mais exploração colonial e não é ético ou desejável sacrificar os interesses dos outros, em razão do nosso próprio progresso. A China não persegue interesses próprios em detrimento dos interesses do bem-estar dos outros”⁸²⁶. (grifos nossos)

A posição do diplomata chinês posta em termos invulgarmente frontais, revelava a perspectiva chinesa das suas relações com o Ocidente e com a Europa. A China saiu de um tempo de isolamento internacional (na sequência da revolução comunista e do maoísmo) para se abrir ao Ocidente,

⁸²² Comunicado de Imprensa IP/09/212, 30.01.2009, “EC and China sign nine cooperation agreements and foster dialogue on global solutions to economic and financial crisis and climate change”, in <http://europa.eu>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸²³ Na ocasião, foram assinados nove acordos de cooperação no âmbito do *Erasmus Mundus*, dos diálogos sectoriais, da administração pública, da aviação civil, do Centro Energético, da legislação sobre florestas, da saúde ocupacional e segurança, dos direitos de propriedade intelectual e dos compósitos farmacêuticos.

⁸²⁴ Comunicado de Imprensa IP/09/212, *op. cit.*.

⁸²⁵ Declaração Conjunta UE-China, 30.01.2009, in http://ec.europa.eu/external_relations/china/docs/joint_statement_300/09%en.pdf. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸²⁶ Xinhua, People’s Daily Online “Diplomat stresses viewing China-Europe relations from strategic height”, 26.04.2009, in <http://english.people.com.cn/900001/90776/90883/6645109.html>. Acedido em Dezembro de 2009.

mantendo alguma desconfiança perante a Europa, uma vez que várias potências europeias ocuparam durante décadas partes significativas do seu território e apoiaram Taiwan nos seus desígnios independentistas. A interiorização dessa “humilhação histórica” gera suspeições face ao Ocidente e à acção de empresas europeias em áreas que os chineses consideram do “interesse nacional”. Sem o invocar, a China teme uma postura neocolonial por parte das empresas europeias que elimine as hipóteses das empresas chinesas (os chamados “campeões”), se afirmarem (internacionalmente) em segmentos de mercado que a China quer afirmar ao seu potencial⁸²⁷.

A cimeira cancelada – a 11ª Cimeira UE-China - teve lugar por fim em Praga, em 20 de Maio de 2009, sendo presidida pelo Václav Klaus, Presidente da República Checa, por Durão Barroso e por Javier Solana (lado europeu) e pelo Primeiro-ministro da RPC, Wen Jiabao. De acordo com a declaração final os líderes expressaram satisfação com a rápida expansão da relação considerando-a mais profunda e forte, e fundada numa parceria global, estratégica e mutuamente benéfica⁸²⁸. A UE expressou o seu apoio ao desenvolvimento pacífico da China e Pequim reafirmou o seu apoio à integração europeia, saudando o papel constructivo da UE nas questões internacionais. As partes reafirmaram o seu empenho em prosseguir a Parceria Estratégica abrangente e a sua vontade de trabalhar, em conjunto, fundando-o nos princípios do respeito mútuo, da igualdade, da confiança mútua, da reciprocidade e de uma cooperação mutuamente vantajosa. Os dois lados sublinharam que “num contexto complexo internacional em mutação, as relações UE-China transcendem o quadro bilateral e tomam uma dimensão internacional” e expressam a sua satisfação com a realização da segunda sessão do Mecanismo para o Diálogo de Alto Nível Económico e Comercial em 7-8 de Maio. Os líderes reafirmaram o compromisso de implementarem de forma global o comunicado da Cimeira de Londres (G20), de resistirem e rejeitarem o proteccionismo e alcançarem uma ambiciosa e abrangente conclusão da Agenda de Desenvolvimento de Doha da OMC”⁸²⁹.

Comentando o significado da Cimeira, o Primeiro Ministro Wen Jiabao destacou o carácter estratégico da relação bilateral UE-China e o fundamento da cooperação estratégica no princípio do mútuo respeito e da não interferência nos assuntos internos, tendo em atenção a gestão cuidadosa de questões sensíveis. De acordo com Wen “as relações bilaterais não devem ser afectadas por

⁸²⁷ Bem vistas as coisas, a posição chinesa não é diferente da posição europeia ou norte-americana, quanto à tomada de posições estratégicas, por parte da China, em sectores vitais europeus e norte-americanos.

⁸²⁸ Comunicado de Imprensa 10234/09, 20.05.2009, “11th EU-China Summit, Joint Communiqué”, in <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸²⁹ *Op. cit.*

incidentes isolados” manifestando esperança que a UE atribuisse à China o Estatuto da Economia de Mercado e levantasse o embargo de armas à China tão cedo quanto possível”⁸³⁰.

Em 7-8 Maio de 2009 teve lugar em Bruxelas a segunda reunião do Mecanismo de Alto Nível para o Diálogo Económico e Comercial UE-China, dedicado ao tema “melhorar as oportunidades de negócios em tempo de crise – abertura no comércio e no investimento como catalizador para animar o crescimento económico”. A cimeira foi presidida pela Comissária Ashton, pelo lado da União Europeia e pelo Vice-Primeiro-ministro Wang Qishan, pelo lado da China, verificando-se troca de impressões num número alargado de questões⁸³¹. O leque de temas revela, desde logo, um alargamento da agenda e uma maior focagem em questões internacionais, de relevante significado político⁸³².

Segundo o comunicado final os dois lados reafirmaram o seu compromisso com o comércio livre e o investimento sem barreiras como essencial para ultrapassar a crise económica, tornando-se indispensável concluir tão cedo quanto possível as negociações da Ronda de Doha da OMC e revitalizar o comércio internacional⁸³³. Os dois lados destacaram o continuado alargamento e aprofundamento do comércio bilateral considerando essencial estimular a procura.

Em matéria de comércio e investimento bilateral as duas partes assinalaram a necessidade de trabalhar para uma relação comercial mais equilibrada, em concorrência leal, centrada na criação de novas oportunidades de comércio e de investimento e na cooperação a nível regulatório e das alfândegas para criar um ambiente propício e justo⁸³⁴. As duas partes comprometeram-se a melhorar a protecção dos direitos de propriedade intelectual e a segurança, na cadeia da oferta, de forma a facilitar o comércio, congratulando-se com o lançamento de negociações para um Acordo de

⁸³⁰ Missão da República Popular da China na União Europeia, Nota n.º 15, 26.05.2009, in <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cebe/chn/stxw/t564558.htm>. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸³¹ Temas como comércio, investimento e concorrência; pequenas e médias empresas; cooperação alfandegária; desenvolvimento sustentado; energia; segurança alimentar, comércio e segurança de produtos alimentares; saúde; inovação e propriedade intelectual; indicações geográficas; tecnologia e sociedade de informação e transportes. Cf. Nota n.º 15, 26.05.2009, Missão da RPC na UE, *op. cit.*

⁸³² Comissão Europeia, “Second Meeting of the EU-China High Level Economic and Trade Dialogue: 7 and 8 May 2009 in Brussels”, Memo/09/226, 8.05.2009, in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/may/tradoc_14311.pdf. Acedido em Dezembro de 2009.

⁸³³ A Ronda de Doha, da Organização Mundial de Comercio é uma grande negociação dirigida a liberalizar o comércio mundial. O seu objectivo é completar os temas que ficaram pendentes no ciclo anterior, como o comércio agrícola e as políticas de subsídio dos países desenvolvidos, bem como as restrições ao acesso de serviços e novas tecnologias pelos países em vias de desenvolvimento. Cf. <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/eu-and-wto/doha/>

⁸³⁴ Comissão Europeia, “Second Meeting of the EU-China High Level Economic and Trade Dialogue: 7 and 8 May 2009 in Brussels”, Memo/09/226, 8.05.2009, in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/may/tradoc_14311.pdf. Acedido em Dezembro de 2009.

Indicações Geográficas⁸³⁵. As partes discutiram sobre o acesso de empresas europeias ao sistema legal na China comprometendo-se a simplificar e melhorar os procedimentos em termos de actos notariais e legalização de documentos, e a desenvolver cooperação tecnológica também no domínio da propriedade intelectual.

O Mecanismo de Diálogo de Alto Nível revelou-se uma plataforma importante para analisar os pontos de divergência entre as partes, para criar um ambiente de compreensão mútua e de confiança, para trazer à mesa de negociações pontos que agilisassem a Parceria Estratégica, possibilitando o empurrão necessário aos diálogos sectoriais. O modelo seria imitado pela Administração Obama no que se designa pelo “US-China Strategic and Economic Dialogue” uma iniciativa destinada a avaliar desafios e oportunidades que advém para os dois países de diversas áreas bilaterais, regionais ou globais de interesse estratégico quer do ponto de vista do curto-prazo quer do longo-prazo⁸³⁶.

Concluimos da análise dos desenvolvimentos das relações bilaterais ao longo dos anos 2006 a 2009 que se mantiveram as tendências do período anterior em termos da cordialidade e profundidade da relação bilateral, acrescentando um leque mais vasto de temas que passaram a fazer parte da agenda de contactos incluindo aspectos ligados ao ambiente, ao desenvolvimento, à segurança internacional e à responsabilidade internacional. União Europeia e China souberam ultrapassar os mal-entendidos decorrentes do lado europeu pela falta de concessão do Estatuto da Economia de Mercado e do não levantamento do embargo de armas e do lado chinês da deficiente reportabilidade em matéria de direitos humanos e tratamento das minorias (o caso do Tibete e do Dalai Lama é exemplar nesse aspecto), de resistência na abertura do mercado interno e de forte competitividade das exportações europeias. Podendo estes temas perfazer os pratos de uma balança de poder (UE-China) e incentivar estratégias de contrabalanço nunca foram usadas, quer por um lado, quer por outro, como pretextos de ruptura ou bloqueio negocial.

Detenhamo-nos um pouco na questão dos direitos humanos que segundo uma perspectiva deveria definitivamente determinar a natureza das relações bilaterais e a orientação da política externa europeia e ocidental. Passaremos depois à revista das grandes linhas da política externa chinesa e da política específica para com a Europa analisando de seguida os resultados dos diálogos sectoriais do comércio e da propriedade intelectual. Concluiremos por tentar responder à nossa

⁸³⁵ A indicação geográfica é um nome ou sinal usado para certos produtos que corresponde a uma certa localização ou origem geográfica. O uso desta indicação pode funcionar como uma certificação que o produto possui certas qualidades ou goza de uma reputação devida à sua origem geográfica. Nas negociações de 1994 que conduziram à aprovação do Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS) da Organização Mundial de Comércio, os países subscritores acordaram em vários standards para a protecção destes direitos nesses países. O uso destas indicações encontra-se protegido nos termos dos artigos 22º a 24º deste Acordo Multilateral.

⁸³⁶ Cf. por exemplo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, U.S. –China Strategic and Economic Dialogue, in <http://www.ustreas.gov/initiatives/us-china/>

questão de partida: existe uma Parceria Estratégica global e abrangente entre a União Europeia e a China?

5.5 Percepções distintas na questão dos direitos humanos.

Da análise que realizámos ao conjunto de documentos emitidos pela Comissão Europeia e às declarações do Conselho Europeu verifica-se a ocorrência, em fases essenciais do relacionamento bilateral, de sobressaltos ditados pela situação dos direitos humanos na China. Eles aconteceram em 1989 em sequência do esmagamento das manifestações estudantis em Tiananmen; ocorreram também em 1997 em resultado de choques étnicos no Tibete entre a maioria *han* e a minoria tibetana; ainda em 2009 na sequência de confrontos em Xinjiang entre a minoria uighur e as forças de segurança. Vimos também noutras secções desta dissertação que a repressão das manifestações estudantis conduziu ao isolamento de Pequim no plano internacional e ao decretar de sanções económicas e de congelamento do comércio de armas. Sanções decretadas primeiro pela União Europeia e depois pelos Estados Unidos. Referimos também, citando-o do livro de memórias do antigo Ministro de Negócios Estrangeiros Qian Qichen, que foram os Estados Unidos o primeiro país ocidental a quebrar o isolamento internacional da China, iniciando negociações secretas com Pequim com o desconhecimento da parte europeia e da própria comunidade internacional⁸³⁷.

Qian Qichen revela na sua autobiografia que em Junho de 1990, o Ministro dos Negócios Estrangeiros da Itália informou a embaixada chinesa em Itália que os Ministros de três países europeus gostariam de encontrar-se com o Ministro chinês à margem da Assembleia-geral das Nações Unidas. Em 28 de Setembro de 1990, Qian Qichen encontrou-se com Gianni De Michelis de Itália, Gerard Collins da Irlanda e Jacques Poos do Luxemburgo. De Michelis (representando o Presidente rotativo do Conselho Europeu) afirmaria que o Ocidente pensava poder influenciar o sistema chinês mas compreendia agora que o sistema que servia à Europa podia não servir à China e que países com sistemas diferentes poderiam cooperar, “assegurando-me que proporia oficialmente na reunião do Conselho Europeu em Outubro a completa normalização das relações sino-europeias”⁸³⁸. Qian regista que num tempo em que a diplomacia da China passava pelo tempo mais difícil vários países ocidentais mantiveram relações amigáveis com Pequim, caso da Espanha “que afirmou compreender o que acontecera na China”, mantendo a linha de financiamento assinada com a China e outros projectos de cooperação económica⁸³⁹. Em Novembro de 1990, o Ministro de Negócios Estrangeiros de Espanha, Francisco Ordononez fez uma visita oficial à China, sendo o

⁸³⁷ Qian Qichen, *Ten Episodes...*, *op. cit.*, pág. 153. Na sequência do que o Presidente Bush (Pai) renovaria o Estatuto de Tratamento de Nação Mais-Favorecida em Maio de 1990 por mais um ano.

⁸³⁸ Idem, pág. 153.

⁸³⁹ Idem, pág. 154.

primeiro Ministro ocidental a visitar Pequim depois das Comunidades Europeias levantarem as sanções contra a China. Os ministros de negócios estrangeiros anunciariam na sequência de reunião no Luxemburgo em 23 de Outubro de 1990, que seriam levantadas as medidas restritivas adoptadas quanto à China desde Junho de 1989. Nas palavras de Qian Qichen “a Espanha e a Itália desempenharam um papel positivo em pressionarem a Comunidade Europeia a fazer o anúncio”.

David Shambaugh anota que desde o massacre de Tiananmen a política externa norte-americana ficara prisioneira de vários grupos de pressão internos⁸⁴⁰ levando a que a Administração Clinton (Clinton seria eleito em 1992 para a presidência) se encontrasse a desenvolver uma política fragmentada reactiva aos interesses domésticos⁸⁴¹. Vários elementos contenciosos e competitivos passaram a ocupar o centro da política bilateral restringindo a cooperação em áreas em que os interesses nacionais convergiam. Segundo o académico, a administração americana tinha que estabilizar a política bilateral e restabelecer a relação deteriorada⁸⁴².

Não deixa de ser surpreendente que entre os dois aliados transatlânticos tenham sido exactamente os Estados Unidos, o país retoricamente mais contundente nas críticas aos “carniceiros de Pequim”, a mudar de posição numa questão decisiva para as relações do Ocidente com a China: o levantamento do bloqueio a qualquer tipo de relação com as autoridades de Pequim. O que revela algo que está sempre presente na política internacional: a fraca (ou nula) coerência entre os altos princípios morais proclamados e a realidade cínica mas fria dos interesses nacionais. No caso particular as obrigações da solidariedade atlântica foram postas displicentemente de lado quanto se tratou de ganhar uma vantagem comparativa face à posição relativa dos europeus.

Este episódio alertou os responsáveis europeus para a sua ingenuidade em porem questões éticas e de moralidade internacional a determinar a política externa da União e dos seus respectivos Estados-membros, permitindo que uma tragédia interna deplorável inquinasse todas as dimensões da relação bilateral com a República Popular da China, perdendo assim a vantagem que tinham sobre os americanos no que respeita à dupla relação económica e comercial⁸⁴³. Isto levou os europeus a

⁸⁴⁰ Andrew Nathan e Robert Ross referem no mesmo sentido como grupos de *lobby* como o Human Rights Watch e a Amnistia Internacional ocuparam posições na concepção da política externa americana para com a China e vários membros do Congresso dos Estados Unidos se alinharam para politizar a questão da China ao serviço de outros lobbies. Nathan, Andrew, Ross, Robert S. (1997). *The Great Wall and the Empty Fortress. China's Search for Security*. Nova Iorque, Londres: WW Norton & Cia, pp. 70-2.

⁸⁴¹ Shambaugh, David, (1999). The United States and China: Cooperation or Confrontation. In Schell, Orville, e Shambaugh, David (eds). *The China Reader. The Reform Era*. Nova Iorque: Random House, Vintage Books, pág. 470.

⁸⁴² *Ibidem*.

⁸⁴³ Evento pouco conhecido é o facto de Portugal ter mandado o Governador de Macau, Engº Carlos Melancia, em visita a Pequim meses depois da repressão de Tiananmen, o qual transmitiu às autoridades chinesas a compreensão de Portugal na capacidade da China ultrapassar a dolorosa situação interna e restabelecer a normalidade das instituições. Melancia seria o primeiro político ocidental a visitar a China depois dos incidentes de Tiananmen. A

construírem uma visão mais pragmática, mais construtiva, mais de longo prazo das metas do seu relacionamento com a China, precavendo-se contra as pressões de lobbies e grupos de interesse que em Bruxelas procuravam tirar partido dos atritos com a China⁸⁴⁴. Se até 2003 é claro nos documentos da Comissão⁸⁴⁵ uma insistência na exigência de progressos imediatos no capítulo dos direitos humanos (por parte de Pequim), essa insistência vai perdendo força em relação a considerações económicas e comerciais ditadas por necessidades dos cidadãos da União e pelos interesses dos principais parceiros europeus da China: a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha. No documento da Comissão de 2006 que acompanha a COM (2006) 631 *final*, “Uma parceria mais estreita, responsabilidades acrescidas” diz-se que a China é o *desafio mais importante* para a política comercial da UE. O comércio entre a UE e a China aumentou vertiginosamente nos últimos anos, duplicando entre 2000 e 2005. A Europa é o *maior mercado* de exportações da China; a China é a *maior fonte* de importações da Europa.” (grifos nossos)

Na Comunicação da Comissão COM (2006)⁸⁴⁶ o tom empregue é manifestamente cordato e conciliador:

Os líderes chineses declararam reiteradamente o seu apoio à reforma, nomeadamente no que se refere aos direitos e liberdades fundamentais. No entanto, neste domínio, os progressos no terreno permaneceram limitados. A UE tem de ponderar de que modo poderá *apoiar mais eficazmente* o processo de reforma na China, partindo do princípio de que uma melhor protecção dos direitos

visita do governante português fez-se em articulação directa com o Presidente da República Portuguesa, Mário Soares.

⁸⁴⁴ Em 22 de Outubro de 1990, os Ministros dos Negócios Estrangeiros das Comunidades Europeias decidiram retomar gradualmente a cooperação económica e restabelecer contactos de alto-nível. Citado por Kay Möller. (2002). In *Diplomatic Relations and Mutual Strategic Perceptions: China and the European Union*, *The China Quarterly*, pág. 17 remetendo para o *European Political Cooperation Bulletin*. Florença: Instituto Europeu de Florença, 6, pág. 322.

⁸⁴⁵ Na Comunicação da Comissão “A Long-Term Policy for China-Europe Relations”, COM (1995) 279/*final*, dizia-se que “é do interesse de toda a gente, inclusive da China, vê-la demonstrar uma atitude responsável e cooperativa na comunidade internacional, seja como signatária de pactos convencionais em matéria de direitos humanos, seja como subscritora do Tratado de Não Proliferação Nuclear, ao se tornar membra da OMC ou como promotora activa da agenda ambiental Pós-Cimeira do Rio”. Na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu “Estratégia da UE na Implementação da Comunicação de 1998”, COM (2001) 265 *final*, sugeria-se na vertente “apoio à China na sua transição para uma sociedade mais aberta”, um “diálogo sobre direitos mais focado e orientado para os resultados” e a “implementação da preparação de programas de assistência relacionados com os direitos humanos, em apoio ao Estado de Direito e à reforma legal, económica, social e cultural, bem como dos direitos civis e políticos e a democracia”. Na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento “Aprofundamento da parceria – Desafios e interesses comuns no âmbito das relações UE-China”, COM (2003) 533 *final* e na vertente do diálogo político dizia-se “o diálogo (político) deverá igualmente continuar a dedicar especial atenção aos direitos humanos, atendendo aos princípios da parceria consolidada e na convicção de que este aspecto é essencial para garantir a viabilidade das reformas e a estabilidade a longo prazo. As medidas destinadas a aumentar a eficácia e o impacto do diálogo UE-China em matéria de direitos humanos consistem, nomeadamente, em elevar o nível desse diálogo, privilegiar as questões fundamentais, assegurar a continuidade e o acompanhamento de certos processos e casos individuais, otimizar as sinergias com as iniciativas bilaterais dos Estados-Membros, bem como em promover a sua visibilidade e transparência. A sociedade civil chinesa terá igualmente um importante papel a desempenhar, tanto do ponto de vista da protecção do bem-estar e dos direitos das populações”. Documentos constantes agora do site dos Serviços Externos da União in <http://www.eeas.europa.eu>.

⁸⁴⁶ Disponível aqui http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/asia/r14208_en.htm. Acedido em Junho de 2011.

humanos, uma sociedade mais aberta e um Governo mais fiável *serão benéficos para o país* e essenciais para a manutenção do crescimento económico. A democracia, os direitos humanos e a promoção de valores comuns permanecem *factores fundamentais da política comunitária* e de importância crucial para as relações bilaterais. A UE deverá apoiar e incentivar o desenvolvimento de uma *sociedade civil inteiramente saudável e independente* na China. Deverá apoiar os esforços para reforçar o Estado de Direito, o que constitui uma base essencial para todas as outras reformas. (grifos nossos)

Aponta-se por isso uma refinação do diálogo político de dos direitos humanos:

O diálogo sobre os direitos humanos, que tem lugar duas vezes por ano, foi decidido numa fase anterior das relações UE-China. Continua a ser adequado aos objectivos mas as expectativas da UE, que aumentaram proporcionalmente à qualidade da parceria, ficam cada vez mais insatisfeitas. O diálogo deveria ser mais concentrado e orientado para os resultados, com intercâmbios de maior qualidade e resultados mais concretos; mais flexível, integrando as contribuições dos diversos seminários e subgrupos; mais bem coordenado com os diálogos levados a cabo pelos Estados-Membros.

O tom, o estilo e mesmo os propósitos da acção da União Europeia são claramente distintos ao longo dos documentos referidos: num caso focaliza-se o protesto, recrimina-se o parceiro por não se ter sabido comportar à altura; noutro caso fazem-se declarações de princípio em sintonia com a posição europeia (os valores fundamentais, i.e. a identidade europeia), reconhecem-se os progressos realizados (pela parte chinesa) mas aponta-se a necessidade de se reforçar a acção da UE no terreno através de programas de cooperação e acção na sociedade civil. Nada que tem a ver com a política de *containment* seguida durante as administrações democratas e republicanas dos Estados Unidos. A posição europeia radica nas orientações do Conselho plasmadas no documento “Directrizes da União Europeia em matéria de diálogos sobre direitos humanos”⁸⁴⁷ em que se refere que a União desenvolve diálogos sobre direitos humanos com vários países, que eles são um instrumento da política externa da União e que constituem uma parte numa estratégia da UE de promover o desenvolvimento sustentado, a paz e a estabilidade e se elencam um conjunto de princípios para esses diálogos: a) a intensificação do processo de integração dos direitos humanos e dos objectivos de democratização em todos os aspectos da política externa; b) a possibilidade da União quando o julgue oportuno inicie um diálogo específico com um terceiro país; c) os objectivos dos diálogos variarão de país para país e podem incluir a discussão de assuntos de mútuo interesse e melhoria da cooperação no domínio dos direitos humanos ou a transmissão de preocupações da União quanto à situação num país determinado.

Ao abrigo destes princípios a União Europeia manifestaria a sua apreensão pela situação dos direitos humanos na China em várias ocasiões. Em 2008, a Presidência do Conselho Europeu faria

⁸⁴⁷ “European Union Guidelines on Human Rights Dialogues”, in http://eeas.europa.eu/delegations/china/documents/eu_china/human-rights/guidelines3_eu.pdf. Acedido em Junho de 2011.

distribuir uma nota sobre a detenção do activista de direitos humanos Hu Jia em resultado da publicação de artigos de opinião críticos do governo chinês que foram catalogados como “incitando à subversão contra o Estado chinês”⁸⁴⁸. A declaração lembra o diálogo institucional neste domínio e exige a libertação do activista e de outros escritores, jornalistas e pessoas detidas por relatarem ou se manifestarem contra abusos de direitos humanos. A declaração regozija-se pela libertação dos jornalistas Yu Huafeng e Ching Cheong pelas autoridades chinesas depois de cumprirem a pena de prisão a que haviam sido condenados. No relatório do mesmo ano sobre direitos humanos, o Conselho da União Europeia relata a realização de duas reuniões com a China no capítulo do diálogo respectivo em Pequim, em 17 de Outubro de 2007 e na Eslovénia em 15 de Maio de 2008⁸⁴⁹. O relatório relata que foi efectuada uma “visita de cortesia no terreno em ambas as ocasiões (Sichuan)” e uma lista de casos foi dirigida à outra parte antes das reuniões. Em Pequim foram adiantados pela parte europeia os seguintes temas: reforma do sistema criminal chinês, liberdade de expressão, liberdade de religião no Tibete e direitos laborais. O relatório reporta “terem sido recebidas respostas substantivas da parte chinesa sobre o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, aplicação da pena de morte, liberdade de expressão e cooperação no domínio de instituições das Nações Unidas”. O relatório acrescenta que as partes “discutiram liberdade de religião no Tibete, e em particular novas medidas apertando o controlo estatal sobre o nomeação de Lamas reincarnados”. Na reunião na Eslovénia foram tratados os temas: liberdade de expressão, direitos de pessoas membros de minorias, em particular do Tibete e cooperação em instâncias das Nações Unidas. A União Europeia, diz o relatório, expressou particular preocupação com restrições continuadas à liberdade de expressão na China, e grave preocupação com a situação de direitos humanos no Tibete na sequência de acontecimentos recentes envolvendo choques de manifestantes tibetanos e forças de segurança. A China em resposta “reiterou a sua habitual posição sobre a situação do Tibete e o papel do Dalai Lama, anotando que a porta para conversações se encontra aberta”. O relatório anota a visita de campo a instituições da minoria italiana em Koper e Piran e a realização de um seminário em Bled em 13 e 14 de Maio focado sobre o direito à saúde e os direitos das crianças⁸⁵⁰.

A concluir a visita de Wen Jiabao à sede da Comissão Europeia em 30 de Janeiro de 2009, a convite do Presidente da Comissão Durão Barroso, foi emitida uma declaração conjunta onde se afirma que as relações UE-China transcendem o plano bilateral e ganham relevância estratégica

⁸⁴⁸ CFSP Statements, “Declaração da Presidência em representação da União Europeia sobre a detenção de Hu Jia e outros activistas dos direitos humanos”, 17.03.2008 in www.eu2008.si. Acedido em Junho de 2011.

⁸⁴⁹ Conselho da União Europeia, Documento 14146/2/08 REV2, 27 de Novembro de 2008, in www.consilium.europa.eu/uedocs. O relatório cobre os seguintes países: União Africana, Bangladesh, Canadá, Camboja, China, Egipto, Índia, Israel, Japão, Jordânia, Laos, Líbano, Moldávia, Marrocos, Nova Zelândia, Rússia, Turquemenistão, Tunísia, Ucrânia, Estados Unidos e Uzbequistão. Acedido em Junho de 2011.

⁸⁵⁰ Conselho da União Europeia, Documento 14146/2/08, ponto 2.6.1. Diálogo de Direitos Humanos com a China.

global e que (as partes) se comprometem a melhorar a parceria estratégica e global abrangente o que “vai de encontro às aspirações e interesses fundamentais dos dois lados”⁸⁵¹. A declaração anota que os dois lados “comprometem-se a aprofundar a sua coordenação e cooperação em questões internacionais e regionais, reforçando o papel liderante das Nações Unidas nas questões internacionais e procurando resolver as disputas internacionais através do diálogo e de consultas”. A 9 de Julho de 2009, a Presidência do Conselho da União Europeia emitiu uma declaração em representação da União Europeia “expressando grande preocupação sobre a instabilidade em Xinjiang na China, deplorando a perda de vidas e expressando a sua simpatia com as famílias das vítimas”⁸⁵². A declaração apela à “contenção dos dois lados e que a situação se resolva de forma pacífica, devendo os direitos dos que se encontram detidos ser absolutamente respeitados”. A 12 de Novembro de 2009, a Presidência do Conselho Europeu emitiu uma nova declaração sobre a execução de 9 pessoas em Xinjiang, na sequência de violentos protestos em Julho de 2009, “manifestando o direito da China em levar os responsáveis pelas acções violentas à justiça mas reafirmando a sua conhecida oposição ao uso da pena de morte em qualquer circunstância”⁸⁵³. Já no Conselho de Assuntos Externos em 8 de Dezembro de 2009, o Conselho nas suas conclusões reafirmou o “alto apreço que a UE atribui às suas conversações com a China no capítulo dos direitos humanos, inclusive através do Diálogo UE-China sobre Direitos Humanos e os seminários jurídicos”⁸⁵⁴. O Conselho, dizem as conclusões, “regozija-se com os progressos feitos pela China ao acolherem os direitos económicos dos seus cidadãos e o comprometimento com a reforma do sistema penal”. O Conselho “continua a ter preocupações sérias acerca da situação dos direitos humanos na China e deplora o facto de ter havido pouco progresso num certo número de áreas, inclusive o primado da lei, a regulação da profissão jurídica, as liberdades de expressão, de associação ou religião e o uso extensivo da pena de morte”. O documento anota que a “UE continuará a acompanhar de perto a situação de direitos humanos na China e a trabalhar para mudanças positivas através de um contínuo e melhorado diálogo e cooperação”. O Conselho conclui que “a União

⁸⁵¹ “EU-China Joint Statement”, Bruxelas, 30 de Janeiro de 2009 in http://www.eeas.europa.eu/china/docs/Joint_statement_300109%en.pdf. Acedido em Junho de 2010.

⁸⁵² Conselho da União Europeia, Documento 11855/1/09 REV 1, “Declaração do Presidente do Conselho Europeu em representação da União Europeia na sequência de eventos em Xinjiang, China”, in <http://www.consilium.europa.eu>. Acedido em Junho de 2011.

⁸⁵³ Conselho da União Europeia, Documento 15843/09 p 125/09, 12 de Novembro de 2009, “Declaração do Presidente do Conselho Europeu em representação da União Europeia na sequência de eventos em Xinjiang, China”, in <http://www.consilium.europa.eu>. Acedido em Junho de 2011.

⁸⁵⁴ Conselho da União Europeia, 2985ª Reunião do Conselho de Assuntos Externos, 8 de Dezembro de 2009, Bruxelas, “Conclusões do Conselho sobre Direitos Humanos e Democratização em terceiros países”, in <http://www.consilium.europa.eu>. Acedido em Junho de 2011.

Europeia incentiva a China a anunciar um prazo para a ratificação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e trabalhará para que ela ocorra com brevidade”.

Como sumariar a linha prevalecente da tomada de posições anteriores? Encontramo-lo no *site* da União Europeia dedicado ao diálogo sobre direitos humanos (EU-China Human Rights Dialogue)⁸⁵⁵: a UE está apostada na promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais em todo o mundo; a UE olha os direitos humanos como uma questão vital para a estabilidade de longo prazo social e política de cada país; o apoio à transição da China para uma sociedade aberta baseada no Estado de Direito e no respeito da pessoa humana é central às reacções UE-China; a União Europeia está apostada na promoção dos direitos humanos de uma forma activa, sustentada e construtiva. O diálogo constructivo, diz o site, constitui o “preferido canal da União para trabalhar na melhoria da situação dos direitos humanos na China”. O diálogo “juntamente com a pressão de outros parceiros internacionais tem contribuído para se obterem alguns resultados concretos”, a saber, visita à China pelo Comissário da ONU para os Direitos Humanos, assinatura do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, assinatura e ratificação do Pacto Internacional de Direitos Sociais, Económicos e Culturais⁸⁵⁶, libertação de prisioneiros, criação de uma Comissão para projectos de cooperação. Ainda assim, diz o site, “a UE tornou claro em várias ocasiões que quer que o diálogo atinja melhorias mais palpáveis na situação dos direitos humanos no terreno”. Para esse efeito a Comissão Europeia, que participa no diálogo como membro da Troika (formada pelo Presidente do Conselho, Presidente da Comissão e até 1999 o Alto-Representante para a PESC), está “comprometida a usar o seu programa de cooperação para promover os direitos humanos na China”. Para isso a Comissão realiza seminários sobre Direitos Humanos para peritos europeus e chineses para troca de pontos de vista e experiências e desenvolve um Programa de Cooperação Judicial para apoio no reforço do Estado de Direito na China. Outros programas são dirigidos à China na promoção de direitos económicos e sociais, na governança para um desenvolvimento equitativo, um programa co-organizado com o Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas. O site termina dizendo que a “UE usa todos os meios diplomáticos disponíveis bem como a assistência para a cooperação para erradicar a tortura no mundo”.

⁸⁵⁵ União Europeia, Delegação da União Europeia na China, “Human Rights Dialogue” in http://eeas.europa.eu/delegations/china/eu_china/politicalrelations/human_rightsdialogue/index_en.htm. Acedido em Junho de 2011.

⁸⁵⁶ Quanto à alegada falta de sinceridade chinesa quanto à adesão aos pactos convencionais das Nações Unidas em matéria de direitos fundamentais importa lembrar que os Estados Unidos, a África do Sul e Cuba ainda não ratificaram o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais embora já o tenham assinado. Cf. Nações Unidas, *Treaty Selection* in <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>. Acedido em Junho de 2011.

O que ocorre do lado da China? Depois das recriminações no ano de 1989 por interferência nos assuntos internos e utilização dos incidentes de Tiananmen para derrube do regime socialista na China, a RPC tem empreendido uma estratégia gradual de melhorar a sua imagem internacional envolvendo-se de uma forma activa no que podemos designar por um “multilateralismo selectivo”⁸⁵⁷. No período que acompanhou a saída de Deng Xiao Ping do palco político interno foram introduzidos ajustamentos na equipa da liderança comunista com o afastamento do secretário-geral reformista Zhao Ziyang e a instalação do duo Jiang Zemin-Li Peng. A precipitação dos acontecimentos teve dois efeitos dramáticos: a) tornaram impossível o julgamento das culpas da repressão de Tiananmen (ou o pedido de desculpas públicas por elas), pelo menos por algumas décadas; b) remeteram para o limbo os estudos de reforma do sistema político que se encontravam a ser desenvolvidos sob a responsabilidade do Gabinete para a Reforma Política (*Political Reform Office*), uma estrutura dependente do secretário-geral, criada por sugestão de Deng Xiao Ping⁸⁵⁸.

Em 2000, em resposta a discurso de Kofi Anan na Assembleia das Nações Unidas, o secretário-geral Jiang Zemin declarou a política tradicional chinesa de não interferência nos assuntos internos, ainda que por razões ligadas aos direitos humanos, dizendo que “sem soberania não há direitos humanos para falar”⁸⁵⁹. É difícil perceber se existe uma posição monolítica da liderança e das elites chinesas em matéria de direitos humanos ou se se verificam várias cambiantes. Porque a questão foi politizada e surge como um ponto de distinção entre a maneira de pensar ocidental e a maneira chinesa ninguém quer aparecer na cena política chinesa defendendo uma posição que pode aparecer como inspirada de fora e imposta pelo Ocidente. Poucos dirigentes acedem a falar do assunto em público e todas as tomadas de posição são escrutinadas antes de chegarem aos jornais. Como atrás se disse o Departamento de Propaganda do Comité Central vela para que haja uma sincronia entre as posições exteriorizadas e as directrizes oficiais. Alguns testemunhos chegam ao Ocidente. Qian Qichen, antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros, numa das comunicações que apresentou na Escola de Estudos Internacionais da Universidade de Pequim refere-se ao tema dos direitos humanos em articulação com o da soberania. Qian refere que a soberania do Estado surge

⁸⁵⁷ Shambaugh diz que sendo verdade que a China aderiu a várias organizações internacionais e está mais integrada na ordem internacional, essa integração é superficial, já que sendo Pequim membro delas tem de obedecer às normas mas isso não significa, automaticamente, que aceite todas os normativos subjacentes aos regimes. A China aceita na forma mas não na essência. Ser membro significa dispor-se de certos privilégios e algumas obrigações mas o mínimo de responsabilidades. A China continua a ser um “passageiro clandestino” (*free rider*) de muitos sistemas internacionais, permanecendo passivo quando se trata de forçar o cumprimento das normas. Shambaugh, *China or America...*, *op. cit.* Pág. 28.

⁸⁵⁸ Cf. entrevista a “Wang”, professor da Universidade de Pequim entrevistado por Daniel Bell no seu livro *East Meets West*, *op. cit.*, pág. 280.

⁸⁵⁹ Yahuda, Michael. (2007, Setembro). China's Foreign Policy Comes of Age, *The International Spectator*, 42, 3, pág. 340, citando de <http://www.fmprc.gov.cn/english>.

com a criação deste e que o respeito mútuo pela soberania e igualdade são princípios fundamentais das relações internacionais firmados na constituição das Nações Unidas. Existe, diz o diplomata, “uma tendência perigosa de pensar que dar importância aos direitos humanos significa que o princípio da soberania ficou obsoleto e já não há necessidade de o promover”. Na Assembleia-geral do Milénio das Nações Unidas, Qian afirmou que “algumas pessoas argumentaram mesmo que os direitos humanos deveriam ter prioridade sobre os direitos de soberania dos Estados”. Daí se retirar que se “todos os países e as Nações Unidas dessem prioridade aos direitos humanos sobre os direitos dos Estados o mundo cairia na desordem”⁸⁶⁰.

No domínio do controle de armamentos a China foi o segundo país, a seguir aos Estados Unidos, a assinar o Tratado de interdição completa de ensaios nucleares (Setembro de 1996), fazendo depender a ratificação do Tratado de iniciativa idêntica dos norte-americanos, o que até à data em que esta dissertação foi escrita não aconteceu. Em matéria de direitos humanos, a China começou a aderir às principais convenções internacionais nesta matéria, ressalvando as suas características culturais para condicionar a sua aplicação. Em 1997, a China (como vimos) assinou o pacto das Nações Unidas sobre direitos económicos e sociais (que ratificaria em 2001) expressando reservas de maior quanto aos direitos sindicais. Em 1998 assinou o pacto internacional dos direitos políticos e civis, o qual se encontra desde essa data a aguardar ratificação pela Assembleia Popular Nacional apesar das inúmeras pressões do Ocidente⁸⁶¹. A China daria prioridade absoluta à sua adesão à Organização Mundial de Comércio, a qual foi facilitada com o acordo da União Europeia em Maio de 2000, entrando a China em Dezembro de 2001.

Naturalmente a questão continua a dividir os comentadores em duas posições extremadas, de um lado os partidários do “engagement” que argumentam pela antiguidade da civilização chinesa, o potencial do seu mercado, a existência de um governo autoritário que fez a transição de um comunismo miserabilista para o capitalismo de mercado, tarefa difícil dada a dimensão da China e o atraso inicial da sua economia⁸⁶². A liderança tem conseguido assegurar a transição de forma satisfatória mas o receio de perder o poder levou aos incidentes de Junho de 1989. O processo de crescimento económico tem levado o povo chinês a usufruir de um maior número de liberdades

⁸⁶⁰ Qian Qichen, *Ten Episodes...*, *op. cit.*, pp. 297-8.

⁸⁶¹ São alguns os Estados que ainda não ratificaram o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos: São Tomé e Príncipe, Cuba e China, mas são inúmeras as reservas nacionais a artigos do Pacto inclusive de países europeus (Holanda, Noruega, Suécia, Grã-Bretanha) e ocidentais (Estados Unidos, Nova Zelândia, Suíça). Cf. Nações Unidas, *Treaty Selection* in <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>. Acedido em Junho de 2011.

⁸⁶² A caracterização é de Chris Patten em *East meets the West*, Pan Books, 1999, Londres, Basingstoke e Oxford, pp. 282-5. Patten foi governador de Hong Kong e presidente do Partido Conservador Britânico. Crítico do regime chinês enquanto Comissário das Relações Externas da Comissão Europeia na equipa de Romano Prodi fez exactamente o contrário do que aqui ridiculariza, sendo responsável pela condução de uma política de compromisso e concertação com a China similar à de Javier Solana, o Alto-Comissário para a PESC.

económicas, pelo que o Ocidente deve ajudar a China apoiando o processo de reformas, facilitando a forma como a China pode desempenhar um papel constructivo na região e no mundo. Do outro lado, os partidários do “containment” que argumentam que a China é o último “Império do Mal”, o teste final à defesa de valores que formaram a sociedade ocidental e que se acredita serem os melhores para moldar as relações com o resto do mundo⁸⁶³. Um regime dominado por uma clique leninista que controla o poder pondo na prisão quem discorda do regime mas também quem pratica a religião da sua escolha. A China usa o poder emergente do seu crescimento económico para quebrar as regras do comércio internacional, violar as normas da propriedade intelectual e proteger as suas empresas e indústrias. A China é uma ameaça à paz mundial e o seu processo de modernização militar levará inevitavelmente ao confronto com os Estados Unidos e o Ocidente. Nessa medida a Europa deve unir esforços aos Estados Unidos para conter a China sancionando-a e isolando-a nas instâncias internacionais pela sua repetida violação dos direitos humanos.

Pouco a pouco tem-se afirmado uma terceira corrente que sem minimizar os atropelos aos direitos humanos e a incompleta adaptação da China às práticas internacionais mais relevantes nesta matéria, considera que isolar Pequim, criticar violentamente o regime aparentando-o aos casos da Birmânia, do Laos ou do Zimbabué é “fazer o jogo” das forças conservadoras, isolar moderados e pragmáticos, atirando a China para o seu passado ditatorial. Uma estratégia de pressão racionalizada, conversações bilaterais especializadas, políticas de incentivo aos progressos internos no capítulo dos direitos humanos, formação jurídica das autoridades envolvidas no aparelho de segurança interna, das magistraturas e agentes do direito, apoio a organizações não governamentais a actuar no terreno criam mudanças comportamentais no médio prazo que são favoráveis à causa da democracia e dos direitos humanos⁸⁶⁴.

Como poderemos equacionar o problema dos direitos humanos numa perspectiva de relações internacionais e apurar como ele pode afectar as relações União Europeia-China? Numa *perspectiva realista* parecem existir todos os ingredientes para o “azedar” definitivo das relações entre a União Europeia e a China: continuação de violações amiudadas de direitos humanos pelo lado da China

⁸⁶³ Kagan, Robert. (2004). *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. Nova Iorque: Random House, Vintage; Bernstein, Richard, Munro, Ross H. (1998). *The Coming Conflict with China*. Nova Iorque: Random House, Vintage; Gertz, Bill. (2002). *The China Threat. How the People's Republic Targets America*. Regnery Publishing.

⁸⁶⁴ Nye, Jr. Joseph S.. (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. Nova Iorque: Public Affairs; Shambaugh, David, Sandschneider, Eberhard, Zhou Hong. (2008). *China-Europe Relations. Perceptions, Policies and Prospects*. Abingdon, Nova Iorque: Routledge; Hutton, Will. (2007). *The Writing of the Wall. China and the West in the 21st Century*. Londres: Little Brown; Gill, Bates, Murphy, Melissa. (2008). *China-Europe Relations: Implications and Policy Responses for the United States*. Washinton: Center for Strategic and International Studies; Kurlantzick, Joshua. (2007). *Charm Offensive. How China's Soft Power is transforming the World*. New Haven, Londres: Yale University Press.

(nível de análise individual); falta de resposta coerente do país às exigências europeias e ocidentais (nível doméstico); continuidade das críticas ocidentais à China pelas suas omissões no capítulo dos direitos humanos (nível sistémico). Tudo apontaria assim para a deterioração incontornável das relações sino-europeias; isso não aconteceu porque razão? Apliquemos agora a análise da *perspectiva liberal-institucionalista*. No primeiro nível de análise (nível individual) nem os líderes da China nem os líderes europeus entraram no jogo de se culpabilizar pela falta de progressos definitivos sobre direitos humanos e mantiveram sempre canais de comunicação abertos. No segundo nível de análise (nível doméstico) a China deu sinais de mudança comportamental pela assinatura de vários pactos convencionais internacionais de poder alinhar a sua posição no capítulo de direitos humanos com os países ocidentais – a União Europeia correspondeu manifestando apreço pelo esforço e pelas melhorias realizadas. No terceiro nível de análise (sistémico), foram reforçados os vários mecanismos internacionais de acompanhamento dos pactos convencionais, rotinizando a prestação de contas anuais (em Genebra) das medidas e políticas internas. Em conclusão parcial, as relações mantiveram-se estáveis e cordatas porque a China correspondeu positivamente a incentivos da parte da União Europeia para melhorar a sua atitude global e específica em matéria de direitos humanos.

Vejamos finalmente a situação do ponto de vista da *perspectiva identitária*. No nível individual de análise, mais importante que criticar posições individuais dos líderes foi relevante promover estratégias e mecanismos de concertação e diálogo ao mais alto nível envolvendo Comissários europeus e Ministros chineses. No segundo nível de análise (doméstico) a cooperação para o desenvolvimento desenvolvida pela União Europeia tornou o governo chinês menos confrontacional no que respeita à cultura distinta no capítulo dos direitos humanos. No terceiro nível de análise: identidades diferentes que são radicalizadas gerem conflito e animosidade, a cooperação e a identificação de pontos comuns e valores partilhados gera sinergias, cooperação a disponibilidade para novas aproximações. Valorizando o que China e Europa têm em comum e moderando o que têm de diferente, UE e RPC ajustaram a imagem uma à outra, afinaram os seus “papéis” (*role*) em função uma da outra, sem perderem o seu sentido de autodeterminação e especificidades.

Esta conciliação de posições tem recolhido os favores de parte significativa dos peritos sobre relações sino-europeias. Segundo May-Britt Stumbaum⁸⁶⁵ a União Europeia tem estado aplicada numa estratégia de compromisso com a China apoiando a transição política do país e a sua integração no sistema global. Fáz-lo pondo à disposição de Pequim a sua própria experiência em áreas

⁸⁶⁵ Stumbaum, May-Britt. (2007, Setembro). Opportunities and Limites of EU-China Security Cooperation. *The International Spectator*, 42, 3, pág. 353.

como a gestão da reforma, assistência para o desenvolvimento em matérias de meio ambiente, boa governança, Estado de Direito e direitos humanos. Esta linha, diz Stumbaum, é seguida individualmente por vários Estados-Membros com ênfases particulares: a Alemanha vê na China um país com enormes oportunidades de negócio, mas também como um actor estratégico; por isso os direitos humanos desempenham (para a Alemanha) um papel cada vez menor. Diferente é a posição dos países nórdicos que continuam a pôr ênfase nesta questão para uma relação de maior fôlego com a China. Segundo Holslag através desta estratégia de compromisso, a Europa espera que Pequim adopte com tempo uma postura mais benigna e favorável e venha a perfilhar as próprias normas e padrões da União Europeia⁸⁶⁶. Lembra o investigador que em 2004 a França pediu à China para ratificar o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos o que seria seguido de iniciativa idêntica da Holanda; em 2002 a presidência finlandesa do Conselho Europeu pediu à China que cessasse acções de repressão sobre a seita Falun Gong. Na sequência desta tomada de posição nove Estados-Membros da União (Dinamarca, França, Alemanha, Finlândia, Holanda, Espanha, Suécia e Reino Unido) iniciaram projectos específicos com a RPC no capítulo da sensibilização para a questão dos direitos humanos e apoio à criação de uma sociedade civil forte na China⁸⁶⁷.

Numa perspectiva chinesa, Zhu Liqun da Universidade de Negócios Estrangeiros da China⁸⁶⁸ anota que as relações sino-europeias se caracterizam pela estabilidade, pragmatismo e ausência de conflitos históricos e problemas. As relações são porém “assimétricas, pois os riscos envolvidos incluem a recusa da UE em reconhecer o Estatuto de Economia de Mercado à China, o embargo de armas, conflitos de comércio, direitos humanos e as relações triangulares China-UE-EUA”. O mecanismo político tem evoluído favoravelmente na linha do desenvolvimento das relações China-UE. Existem dois mecanismos no que respeita às relações políticas: o diálogo político UE-China e o diálogo UE-China sobre direitos humanos. As relações mútuas e o entendimento mútuo entre os dois lados, diz Zhu, têm sido melhoradas através de contactos próximos entre responsáveis de primeira linha da China, da União e dos Estados-membros. O diálogo sobre direitos humanos é uma parte importante do diálogo político iniciado em Janeiro de 1996 e desenvolve-se duas vezes por ano. Serve como canal tanto para a China como para a União Europeia exporem preocupações e elevarem a sua compreensão mútua numa atmosfera aberta e construtiva. Para a UE, o diálogo é “mais orientado para a produção de resultados e mais ligado ao processo de decisão na China” o que traz melhorias significativas. Para a China pode promover a

⁸⁶⁶ Holslag, Jonathan. (2006). The European Union and China: The Great Disillusion. *Foreign Affairs Review*, 11, 4, pp. 555-6.

⁸⁶⁷ *Idem*.

⁸⁶⁸ Zhu Liqun. (2006, Maio). Sino-Europe Relations: a Chinese Perspective. *Hong Kong Baptist University, GIS Working Paper n.º 19*, acessível em http://www.hkbu.edu.hk/~gis/19_ZHU.pdf

compreensão e a confiança entre os dois lados e serve para “melhorar a situação interna no capítulo dos direitos humanos”⁸⁶⁹.

François Godement, professor da Faculdade de Ciências Políticas (Paris), argumenta que as relações UE-China são “espessas” (*thick*) em diálogos, que são vistos pelos dois lados como exemplo de multilateralismo pela coordenação que traz entre os 27 Estados-membros europeus sendo o multilateralismo um porto seguro para os contactos UE-China⁸⁷⁰. Estes diálogos incluem direitos humanos, aquecimento global e propriedade intelectual, e alargaram a novas questões bilaterais como a segurança alimentar, importações de têxteis e aviação civil. O apoio aos sectores mais frágeis da China na economia e na sociedade e programas dirigidos à sociedade civil “parecem ser um bom compromisso para melhorar as relações” diz o investigador. O programa de cooperação e assistência à China de 127 milhões de euros (anos 2007-2010) e destinado a diálogos sectoriais é secundado por apoios dos Estados-membros e sinal que “a Europa está ainda disponível para prestar ajuda ao país com as maiores reservas monetárias e o maior excedente comercial do mundo”. Considerações políticas e sobre os direitos humanos equilibram muitas vezes “esta visão benigna da ascensão económica da China”, refere. A Suécia e a Dinamarca têm sido instrumentais num apoio específico no campo do diálogo dos direitos humanos.

Jean-Pierre Cabestan, também da Faculdade de Ciências Políticas de Paris, alega que as relações UE-EUA-China são influenciadas pela relação próxima entre a Europa e os Estados Unidos, pelo que a relação tem sido difícil no domínio económico e comercial mas também em questões políticas sensíveis (direitos humanos) e estratégicas (embargo de armas)⁸⁷¹. Cabestan anota que essas dificuldades são paralelas às dos Estados Unidos, anotando que as relações franco-chinesas têm melhorado e a diplomacia francesa tem exercido enorme pressão para o levantamento do embargo de armas já que a situação interna (na China) apresenta melhoras e a China é demasiado importante para ser colocada ao nível de Estados “párias” como a Birmânia ou o Zimbabué⁸⁷². Cabestan considera que são muitas as diferenças entre Estados-membros no capítulo dos direitos humanos, diferenças que se colocam entre os responsáveis políticos europeus mas também entre as opiniões públicas internas (com os Estados nórdicos e a Holanda a serem os mais críticos quanto à falta de progressos reais no capítulo dos direitos humanos na China)⁸⁷³. Por isso, sob pressão da maior parte dos

⁸⁶⁹ Zhu Liquan, “Sino-Europe Relations...”, *op. cit.*

⁸⁷⁰ Godement, François. (2008, Março). China rising: can there be a European strategy?. *The Korean Journal of Defense Analysis*, 20, 1, 63-76.

⁸⁷¹ Cabestan, Jean-Pierre. (2006). European Union-China Relations and the United States. *Asian Perspective*, 30, 4, 2006, 11-38.

⁸⁷² Cabestan, “EU-China relations...”, *op. cit.*, pág. 23.

⁸⁷³ Terry Narramore alinha no mesmo diapasão quando diz que os Estados escandinavos, designadamente a Dinamarca e a Suécia se opuseram ao levantamento do embargo de armas fundados me razões de direitos humanos

governos europeus “a UE embarcou numa nova política de direitos humanos (para a China) que não é confrontacional, mas sim cooperativa e baseada do diálogo oficial”. Esta política é diferente da adoptada quanto à Birmânia. Por exemplo, “a UE deixou de exercer pressão para forçar um debate com a China na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em Genebra”⁸⁷⁴.

Antoine Sautenet, professor da Universidade de Rennes I, refere que o respeito pelos princípios democráticos, os direitos humanos e o Estado de Direito formam parte dos “princípios fundacionais” da acção externa das Comunidades Europeias e depois da União⁸⁷⁵. O diálogo sobre direitos humanos tem estado presente nas cimeiras anuais tendo passado em 2003 a elemento essencial do diálogo político. Na sétima cimeira anual, a UE fez um apelo directo à China para ratificar o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, vindo esta questão a ser repetida na Declaração Conjunta da Nona Cimeira UE-China (2006). No que respeita à avaliação da situação interna de direitos humanos, o Parlamento Europeu tem criticado em inúmeras resoluções “a falta de progresso substancial do diálogo sobre direitos humanos”⁸⁷⁶. No relatório de 2006 sobre a situação mundial dos direitos humanos o Parlamento Europeu assinala a existência de alguns progressos mas “persistem problemas no respeito dos direitos das minorias, na aplicação generalizada da pena de morte e no uso da tortura”. Na visão de Sautenet, a União não implementa uma “frente política” no campo dos direitos humanos, “optando por uma aproximação cooperativa vagarosa e progressiva em vez de uma diplomacia sancionatória fundada na violação efectiva de direitos que acontecem na China”. A relação externa da União no campo dos direitos humanos, da democracia e do governo constitucional “parece ser caracterizada pela subordinação a outros interesses e à *real-politik*”⁸⁷⁷.

Franz Cameron afirma que a Parceria UE- China constitui uma oportunidade para os dois lados para compreenderem e gerirem as forças que moldam um mundo globalizado, e levar aos resultados que UE e China querem: paz, prosperidade e progresso⁸⁷⁸. A forma como eles podem ser alcançados tem a ver se se leva o tempo a reagir aos acontecimentos que fogem ao controle dos dois lados ou pondo em acção condições que são necessárias para a que a interdependência funcione. É nesta direcção que Cameron vê encaminhar-se a Parceria Estratégica. Nas medidas que sugere inclui-

enquanto os pequenos Estados no Europa oriental se alinham pela lealdade à sua percepção dos interesses dos Estados Unidos. O Parlamento Europeu reflectiu o incómodo das populações europeias quanto ao registo de direitos humanos na China, passando legislação em 2005 para manutenção do embargo. In Narramore, Terry. (2008, Março). China and Europe: engagement, multipolarity and strategy. *The Pacific Review*, 21, 1, pág. 100.

⁸⁷⁴ *Ibidem*, pág. 29.

⁸⁷⁵ Sautenet, Antoine. (2007, Novembro). The Current Status and Prospects of the ‘Strategic Partnership’ between the EU and China: Towards the Conclusion of a Partnership and Cooperation Agreement. *European Law Journal*, 13, 6, 707-710.

⁸⁷⁶ Sautenet anota as resoluções ‘Tibet: Case of Tenzin Delek Rinpoche’ (2005) OJ C201E/95 e Boletim 1/2-2005, ponto 1.2.4, “Tibet (2005) OJ C 247E/99, relatório anual sobre direitos humanos no mundo em 2004.

⁸⁷⁷ Sautenet, “The Current Status...”, *op. cit.*, 713-4.

⁸⁷⁸ Cameron, Fraser, Zheng Yongnian, *Key Elements...*, *op. cit.*.

se “o desenvolvimento de um diálogo regular em questões sensíveis como o Estado de Direito e os direitos humanos” apontando para que “essas questões sejam discutidas ao nível da sociedade civil para produzirem melhores resultados”.

Estes registos revelam uma linha própria de orientação da União Europeia quanto ao problema dos direitos humanos na China, o que confronta com as críticas norte-americanas nesta matéria. Existem várias explicações para isso desde os interesses estratégicos americanos em formar uma aliança anti-Pequim na Região-Ásia Pacífico que bloqueie o seu avanço tentacular, razões culturais e identitárias que distinguem e opõem os dois actores. Segundo Bates Gill do Centro de Estudos Políticos da Ásia do Nordeste do Brookings Institution, em Washington, uma das mais diferenças fundamentais entre os Estados Unidos e a China tem a ver com a sua aproximação aos sistemas nacionais e à relação entre o Estado e os cidadãos⁸⁷⁹. Enquanto na China domina o sistema tradicional do “rule by man” (o governo dos homens) (*renzhi*), nos Estados Unidos vigora o “rule of law” (o governo da lei) (*fazhi*) que faz parte da identidade nacional norte-americana. Esta última dimensão decorre da perspectiva do direito natural que enaltece a existência de direitos inalienáveis de autodeterminação e direitos civis e políticos em cada indivíduo, cabendo ao Estado reconhecê-los e protegê-los. Na China, “por razões tanto históricas como culturais, a tradição investe os direitos na comunidade global (ou na nação) os quais são definidos de acordo com a visão do governante quanto a atingir o Bem geral de toda a sociedade”. Daqui resultam, segundo Gill, implicações evidentes quanto à forma como as duas partes vêm as questões da liberdade religiosa, política, dos direitos humanos e mesmo da razão de ser da intervenção humanitária⁸⁸⁰.

Ming Wan, professor de administração pública e política da Universidade de George Mason, perfilha esta mesma visão de diferenças culturais entre a Ásia, a Europa e os Estados Unidos, quando refere que Estados Unidos, Europa e Japão partilham valores idênticos no capítulo dos direitos humanos (e da democracia) mas vêm a China de forma diferente⁸⁸¹. É por isso, diz Ming, que “falam com a China sobre a necessidade de compromisso mas não falam uns com os outros”. Vendo-se

⁸⁷⁹ Gill, Bates. (2001, 3 de Agosto). Contrasting Visions: United States, China and World Order. Comissão de Acompanhamento da Segurança Estratégica Estados-Unidos-China, Sessão sobre Percepções Estratégicas Estados-Unidos-China, in www.brookings.edu/views/testimony/gill/20010803.pdf. Acedido em Junho de 2011.

⁸⁸⁰ No mesmo sentido Daniel Bell no seu livro *East Meets West*, *op. cit.*, pág. 320, inclui a seguinte transcrição de entrevista que realizou a “Wang” professor na Universidade de Pequim, a propósito da natureza do sistema criminal na China: “a concepção chinesa do ‘eu’ é muito diferente da visão ocidental comum. No Ocidente tudo se centra no indivíduo e ele é responsável pelas ‘escolhas’ para o seu comportamento, nem mais nem menos. Na China, em contraste, a família é vista como um organismo indissolúvel ligando antepassados e descendentes numa única entidade. Por isso é perfeitamente normal que os membros da família sejam tratados menos como indivíduos e mais como membros da família ou de uma linhagem de clã e por isso tornados responsáveis pelas faltas de familiares mais próximos”.

⁸⁸¹ Ming Wan. (2007, Setembro). The United States, Japan, and the European Union: comparing political economy approaches to China. *The Pacific Review*, 20, 3, 397-421.

como “o campeão da democracia e dos direitos humanos no mundo” os Estados Unidos sentem-se “suficientemente fortes para espalharem estes valores universais na China”. O Japão deixou, no entanto, alega Ming, de usar este argumento nos seus contactos com a China. Segundo o académico chinês dado que o governo chinês resistiu à pressão sobre os direitos humanos, “a determinação ocidental fraquejou e ganhos económicos substituíram os direitos humanos nas prioridades dos governos em anos recentes”⁸⁸².

Emilian Kavalsky alega que o modelo europeu de transformação democrática através do comércio e da integração económica é olhado como uma ameaça por Pequim, que teme que a Índia “jogue também a sua carta democrática” como vista a ganhar vantagem internacional nos seus contactos com a China⁸⁸³. O autor considera, aplicando a matriz de Manners, que a UE, a Índia e a China “estabelecem relações com a Ásia Central como poderes normativos”, isto é, o seu comportamento internacional é não apenas pré-condicionado por uma certa identidade, como a sua actuação no mundo sugere a percepção que os outros actores se devem comportar de acordo com os princípios que a UE, a Índia e a China definem como normais⁸⁸⁴. As relações externas da China são “marcadas pelo seu próprio entendimento do que é normal na vida internacional”. Isso reflecte “a percepção chinesa da natureza crucial da soberania e a sua própria experiência em conseguir a modernização económica sem liberalização política”. A política chinesa para a Ásia Central contém esta percepção que “é possível realizar reformas económicas sem libertar o controlo do Estado”. Isso reflecte a oposição chinesa “à elevação dos direitos humanos e da democracia a práticas políticas globais”⁸⁸⁵.

Seja por pressão dos Estados Unidos, em resultado da cooperação e do diálogo com a União Europeia, ou pelas ambições da China de uma maior intervenção em determinadas instâncias internacionais, o governo chinês publicitou em Novembro de 2001 o seu *Livro Branco sobre Direitos Humanos*⁸⁸⁶. O documento encontra-se dividido num prefácio e em dez secções relativas respectivamente ao direito de subsistência, ao direito a extensivos direitos políticos, aos direitos económicos, culturais e sociais, à salvaguarda de direitos humanos pelo sistema judiciário, ao direito ao trabalho, à liberdade de crença e prática religiosa, à garantia dos direitos das minorias nacionais, o direito ao planeamento familiar e sua protecção, direitos dos cidadãos deficientes, e direito à participação activa em actividades internacionais no domínio dos direitos humanos. No prefácio diz-

⁸⁸² Ming, The US, Japan and the EU *op. cit.*, pág. 413.

⁸⁸³ Kavalsky, Emilian. (2007, Novembro). Partnership or Rivalry between EU, China and India. *European Law Journal*, 13, 6, 852-3.

⁸⁸⁴ Kavalsky, “Partnership or Rivalry...”, *op. cit.*, pág. 840.

⁸⁸⁵ Idem, pág. 852.

⁸⁸⁶ *Livro Branco sobre Direitos Humanos na China* disponível in <http://www.china.org.cn/e-white/7/index.htm>. Acedido em Junho de 2010.

se que “a questão dos direitos humanos tornou-se uma questão de enorme significado e preocupação da comunidade internacional e que a série de declarações e convenções adoptadas pelas Nações Unidas ganharam o apoio e respeito de muitos países”. O governo chinês “manifesta alto apreço pela Declaração Universal de Direitos Humanos considerando-o o primeiro documento internacional neste domínio que deu as fundações para a prática de direitos humanos no mundo”. Contudo, prossegue o prefácio, a evolução da situação no que respeita aos direitos humanos “é condicionada pelas condições históricas, sociais, económicas e culturais das várias nações e envolve um processo de desenvolvimento histórico”. Devido às enormes diferenças históricas, de sistema social, de tradição cultural e desenvolvimento económicos “os países diferem na sua compreensão e prática de direitos humanos” e das suas diferentes situações têm “diferentes atitudes relativamente a diversas convenções das Nações Unidas”. Independentemente deste aspecto internacional “a questão dos direitos humanos cai na sua globalidade dentro da soberania de cada país”, pelo que a situação de cada país “não pode ser julgada em absoluto divórcio da sua história e condições nacionais e não pode ser avaliada de acordo com um modelo preconcebido ou as condições de um dado país ou região”⁸⁸⁷.

O prefácio claramente proclamatório dá indicação clara de que o governo chinês está convencido que a sua prática interna está de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e com relevantes tratados internacionais, mas ressalva de forma afectada o direito de condicionar o exercício dos direitos a razões de ordem económica, social, histórica e cultural, recusando-se a aderir a um paradigma universalizado de direitos humanos empurrado pelo Ocidente. As razões avançadas parecem lógicas embora a sua ponderação seja afectada pela orientação ideológica do intérprete: na perspectiva liberal o sentido universalizante dos direitos humanos conforme foram impregnados na cultura ocidental é o critério para medir a aceitabilidade das concepções (e prática) chinesas no capítulo dos direitos dos indivíduos; na perspectiva comunitária existe uma distinção clara e diferenciável da cultura confuciana que influencia a posição chinesa na relação indivíduo-colectivo e que representa elemento determinante da modernidade chinesa face ao arquétipo comparável da cultura ocidental⁸⁸⁸. Não constitui objectivo desta dissertação analisar a situação concreta dos direitos humanos na China, por razões que se prendem com a opção de partida do autor de definir critérios razoáveis, práticos e minimamente objectivos para avaliar a densidade e profundidade da Parceria Estratégica União Europeia-China. O autor da dissertação não está convencido que os valores e concepções de vida e sociedade de raiz europeia são ética e

⁸⁸⁷ *Livro Branco sobre Direitos Humanos na China, op. cit.*

⁸⁸⁸ Bell, Daniel A., Hahan Chaibong. (2003). *Confucianism for the Modern World*. Cambridge: Cambridge University Press; Bell, Daniel. (2007). *Confucian Political Ethics*, Princeton: Princeton University Press.

eminentemente superiores aos da civilização chinesa e às tradições que decorrem do confucionismo e do taoísmo para a definição do “eu” do homem asiático. A civilização europeia (e judaico-cristã) e a civilização confuciana são distintas na sua génese, nos seus valores, na lógica prevalecente (colectivo versus indivíduo) e nas respectivas concepções de felicidade.

O sucesso das economias do Sudeste Asiático sugere que países que têm culturas marcadas pelos valores confucianos são extremamente influenciáveis por uma forma de capitalismo estatista e centralizador. O confucionismo decorre do pensamento do filósofo Kun-Fu-Tzu (Confúcio em latim) que terá vivido entre 551 e 469 a.C. na China e cujos ensinamentos foram compilados pelos seus seguidores no *Livro dos Analectos*. A ética de Confúcio é construída em redor do auto-controle e das obrigações para com os outros, engrandecendo uma ética social de valores que vê os sujeitos a desempenhar determinadas funções sociais, organizadas de forma hierárquica e numa lógica grupal, levando a que noções sociais como “comunidade” e “família” tenham prevalência sobre noções como “eu” e “indivíduo”⁸⁸⁹. Segundo Lee-Kuan Yew, fundador da Singapura (e defensor desses valores asiáticos), a ordem confuciana põe o governante e os governados numa relação hierárquica encontrando a legitimidade na forma como o primeiro exerce o poder de forma benevolente e para benefício do Bem comum, assumindo-se como referência para os governados. Esta ordem (alega Lee Kwan Yew) ajuda ao rápido desenvolvimento da sociedade, criando as condições para que os sujeitos encontrem o seu papel na sociedade e sejam socialmente úteis. Ainda segundo Lee a obsessão ocidental com o liberalismo é o efeito da decadência moral, minando a produtividade, o crescimento económico e o avanço industrial. A cultura confuciana dá as referências morais de coesão que liga os indivíduos à comunidade através de redes⁸⁹⁰. Na ordem imperial chinesa o confucionismo marcou a educação dos mandarins, como instrumentos para a garantia da ordem e da hierarquia na sociedade eliminando as condições favoráveis ao distúrbio do *tao* (o caminho, a interacção das forças naturais). O confucionismo determinava a classe social de cada um, os ritos que deviam praticar e a posição atribuída na hierarquia social. A tradição confuciana do bom governo residia na asserção que “o príncipe seja o príncipe, o vassalo o vassalo, o pai o pai, o filho o filho”⁸⁹¹.

Os principais ensinamentos do confucionismo eram aplicados aos governantes (e burocratas), à nobreza e aos professores, não se destinando ao conjunto da população em geral. O princípio de partida é que as pessoas devem ser virtuosas, especialmente os governantes. Essa virtude (ou sentido de humanidade, *ren*) expressa-se em qualidades como a modéstia, a verdade, a lealdade, a caridade e

⁸⁸⁹ Axford, Browning, Huggins & Rosamond, *An Introduction to Politics....*, *op. cit.*, pp. 101-2.

⁸⁹⁰ *Ibid*, pág. 102.

⁸⁹¹ Menzies, Gavin. (2003). *1421: The Year China Discover the World*. Londres, Nova Iorque, Toronto, Sidney, Auckland: Bantam Books, pág. 50.

o dever de aprendizagem⁸⁹². A soma desta virtude social é normalmente referida como *ren*, traduzida umas vezes como benevolência⁸⁹³, outras como humanidade ou humanismo. Outro valor importante é o *li* (o rito), isto é a prática das regras moralmente relevantes. Daqui decorria que era impossível encontrar a virtude no meio dos governados se os governantes (o Imperador e a burocracia) não incorporassem a mais alta virtude e não promovessem a educação dos escalões intermédios no sentido da virtude (do comportamento virtuoso). A *Regra de Ouro* do confucionismo prega o seguinte: não faças aos outros o que não queres que te façam a ti. A ênfase era colocada na relação “virtuosa” com os outros e em actuar de forma recta (no sentido de acordo com os “ritos”) e assim através do comportamento “virtuoso” e da observância das relações correctas a harmonia seria estabelecida entre o “eu” e o reino. O confucionismo embora não seja uma religião (apenas um sistema de moralidade) inclui o conceito de divino e exige que os homens venerem três coisas: o Mandato do Céu (*tianhui*), o Grande Homem, os Santos que adoptam a forma de filósofos antigos e antepassados. O confucionismo opõe-se à guerra que considera o antónimo de uma relação harmoniosa, como se opõe ao desrespeito das leis e a comportamentos de insubordinação social pois contrariam o objectivo das pessoas viverem em harmonia e se governarem a si próprias. Existem cinco ordens de relações a que cada homem está obrigado: o marido e a mulher; o pai e o filho; o irmão mais velho e o irmão mais novo; os velhos e os jovens; o governante e os governados, os amigos. A mais importante das relações é a “piedade filial” o princípio que os jovens (mesmo que já adultas) devem respeitar e obedecer aos pais e em geral aos mais velhos⁸⁹⁴. A palavra dos pais (e dos mais velhos) é lei para os filhos (ou irmãos mais novos) e desde que seguida a relação mantém-se harmoniosa. Cuidar dos pais quando envelhecem é outro aspecto fundamental da piedade filial. Transposto para o plano das relações governados-governantes é obrigação do governante ser “virtuoso” e dar-se ao respeito aos governados, constituindo um exemplo que eles se apressam a

⁸⁹² Segue-se neste particular *The Analects*. (1999). Library of Chinese Classics, Tradução do chinês de Arthur Waley. Hunan People's Publishing House: Foreign Languages Press, pp. 36-63.

⁸⁹³ A benevolência tem um sentido heurístico amplo significa uma política de benevolência em todos os locais sob o Céu. Significa amar o povo, ser leal e ter consideração e ser um verdadeiro ser humano. Ser benevolente é difícil mas cada um pode esforçar-se para lá chegar, pois a benevolência implica a prática reiterada da virtude. A benevolência diz Confúcio é a humanidade, o professor determinado e o homem de virtude não procurarão viver à custa da virtude. A benevolência é mais elevada das virtudes e o estado mais elevado que um homem pode atingir. O segundo aspecto é que a benevolência é o processo para se alcançar o objectivo de “todo o mundo ser uma comunidade”. O terceiro aspecto é que a benevolência é acumulada ao longo da vida e significa amar os outros, o que significa “pôr-se no lugar dos outros”. O quarto aspecto é a relação entre benevolência e rito sendo a primeira a raiz e a segunda um dos seus arbustos, o rito funciona como uma força de ligação e as normas (e a obediência a estas) garantirá o alcance do objectivo.

⁸⁹⁴ Diz Confúcio uma pessoa humana não exceda nada nem o faz um filho obediente. Quando uma pessoa humana serve os seus pais é como servir o Céu; quando serve o Céu é como servir os seus pais. Esta é a perfeição do filho piedoso. Rainey, Lee Dian. (2010). *Confucius & Confucianism. The Essentials*. Hoboken, Nova Iorque: Willey Blackwell, pág. 29.

seguir. Ao Estado (que substitui o Imperador) cabe tratar bem dos governados, interpretar os seus desejos; a estes seguir as orientações do Estado com espírito de disciplina e respeito da hierarquia.

Esta última parte da doutrina de Confúcio está ligada ao conceito prevalecente na dinastia Zhou do papel central do Céu como divindade⁸⁹⁵. Não se trata do Céu para onde se deseje ir depois da morte (central ao cristianismo e a todas as religiões do Livro) mas um Deus não no sentido de uma divindade criadora mas uma divindade que é identificada como um poder sobrenatural, outras vezes com um ser próximo da natureza, uma força impessoal e automática. Embora (nesta concepção) exista uma separação entre o plano do Céu e dos vivos, os dois mundos comunicam entre si. Daqui retira a dinastia Zhou o conceito central do *Mandato do Céu* (*tianhui*). A doutrina é simples: o Céu não gosta de maus governantes e envia sinais de desagrado; se o mau governante ignora esses sinais e não reforma o seu comportamento, o Céu escolhe um homem recto para substituir o mau governante e corrupto. Com o apoio do Céu esse homem que está no caminho da rectidão derruba o líder corrupto e torna-se o novo governante. Esta doutrina vigorou como forma de legitimação da dinastia Zhou até os anos 720 a.C. quando a dinastia caiu e o império se fraccionou em mais de 120 Estados feudais, dos quais sobreviveriam cinquenta quando Confúcio morreu em 479 a.C. Estes senhores feudais não respondiam perante ninguém e os Estados viviam em permanente estado de guerra uns com os outros, e actuavam de forma inversa ao que mandava o Mandato do Céu pelo que para Confúcio e para outros pensadores que se lhe seguiram este fraccionamento e corruptela de valores morais eram sinais de declínio da sociedade e da civilização chinesa⁸⁹⁶.

Questiona-se se o confucionismo como moral social prevalecente nas sociedades orientais é compatível com a democracia, com uma perspectiva encontrando no pensamento do Mestre chinês sinais de “despotismo oriental” e por isso profundamente antidemocrático⁸⁹⁷ e outra dizendo que ele é profundamente humanista e estará longe de ser antidemocrático⁸⁹⁸. O Confucionismo é como qualquer escola de pensamento um produto do seu tempo. Confúcio viveu no período dos *Warring States* (*Zhanguo Shidai*) (Reinos Combatentes), um período que vai de 475 a.C. até à unificação da China pela dinastia Qing em 221 a.C., um tempo marcado pela anarquia, a imoralidade e a guerra. O caos social e político carecia de explicação e de soluções e por isso várias escolas de pensamento surgiram, o confucionismo olhando para a dimensão moral da vida em sociedade, o legalismo sublinhando a importância do domínio da lei, o taoismo sugerindo que as pessoas se distanciassem

⁸⁹⁵ Rainey, *Confucius & Confucianism*, op. cit., pp. 4-5.

⁸⁹⁶ Ibid, pág 9.

⁸⁹⁷ Huntington, Samuel. (1993). *Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, pág. 307.

⁸⁹⁸ Fukuyama, Francis. (1995). Confucianism and Democracy. *Journal of Democracy*, 6, 2, pp. 20-33; Jung, Kim Dae. (1994). Is Culture Destiny? The Myth of Asia's Anti-Democratic Values. *Foreign Affairs*, 73, 6, pp. 189-194.

dos problemas da sociedade (e da sua conflitualidade) e encontrassem no seu “eu” interior a harmonia⁸⁹⁹. A doutrina de Confúcio desenvolveu-se em três variantes principais: uma variante associada a Mêncio (372-238 a.C.) defendendo que a natureza humana é essencialmente boa e que as pessoas (do povo) são mais importantes do que os governantes; uma variante que transformou a doutrina de Confúcio na ideologia do Estado que dominou na China durante mais de dois mil anos e que naquela qualidade desempenhou uma função importante como doutrina unificadora e legitimadora dos interesses dos governantes; uma terceira que identifica o confucionismo com a própria noção de civilização chinesa⁹⁰⁰. Em todas estas variantes subsiste um ponto comum que traveja todo o pensamento confuciano (e daqueles que séculos mais tarde o reabilitaram) a ideia do sistemático aperfeiçoamento da pessoa humana na realização do *ren*, um processo inacabado. “O Mestre disse: na presença de um homem bom pensem sempre como aprender para se tornarem iguais a ele; na presença de um homem pérfido olhem para dentro de vós e examinem-se a vós próprios” (Confúcio, 4:17)⁹⁰¹.

Há diferenças e pontos comuns entre o confucionismo e a democracia o que explica que conforme a posição em que se coloque o intérprete se privilegie a identidade ou, ao invés, a dissemelhança. Começando pelo primeiro aspecto, ambas as doutrinas se opõem ao despotismo, uma das formas de autoritarismo. Tratando do que deve ser feito pelo povo Confúcio diz nos Analectos: “Ran Qiu perguntou: “quando a população se multiplica o que deve ser feita por ela? O Mestre respondeu “torne-se mais rica”. Ran Qiu perguntou: quando o povo ficar rico o que se deve fazer por ele? O Mestre respondeu: instrua-se o povo”. (Confúcio 13:9). Confúcio acreditava que os interesses dos governantes e do povo deviam estar próximos e por isso é importante que os primeiros ganhem a confiança do segundo. Diz Confúcio: “Zigong perguntou sobre o governo. O Mestre respondeu: dêem-lhe alimentos suficientes, dêem-lhe armas suficientes e o povo confiará em vós”. (Confúcio 12:7). Em segundo lugar, as duas doutrinas defendem que as pessoas têm direitos e interesses. Mas mais que Confúcio o seu seguidor Mêncio pôs os interesses dos governados acima dos governantes. Mêncio afirma que “o povo é o elemento mais importante da nação, os espíritos da terra os seguintes, os do soberanos os menores”; defendeu o direito do povo se revoltar, o que seria aceite no âmbito do chamado *Mandato do Céu (tien-ming)*⁹⁰². Quer o confucionismo quer a democracia destacam a importância central da virtude cívica. O confucionismo define duas virtudes: a benevolência (o *ren*) e a propriedade (o *li*), o primeiro identificado com o amor pelos outros, o segundo com a prática dos

⁸⁹⁹ Shaohua Hu. (2000). Confucianism and Western Democracy. In Suisheng Zhao (edi.), *China and Democracy. Reconsidering the Prospects for a Democratic China*. Nova Iorque e Londres: Routledge, pp. 55-7.

⁹⁰⁰ Shaohua Hu, “Confucianism...”, *op. cit.*, pág. 57.

⁹⁰¹ Sempre *The Analects*. (1999). Hunan People’s Publishing House: Foreign Language Press.

⁹⁰² Neste sentido, Shaohua Hu, *op. cit.*, pág. 59.

ritos (de sacrifício e homenagem aos antepassados). Na vida social significava autodisciplina e respeito mútuo⁹⁰³. A democracia sublinha o espírito de viver e deixar viver, e apela ao sentido cívico, à tolerância e ao compromisso. Finalmente o confucionismo é profundamente igualitário. Nas palavras de Confúcio: “ (...) o que eu ouvi é que o chefe de um Estado ou de uma Família não devem estar preocupados se tem poucos súbditos ou territórios mas sim se a riqueza é distribuída de forma equitativa; eles não devem estar preocupados se eles são pobres mas que as pessoas estão insatisfeitas; porque com distribuição igual não há pobreza, com boa vontade não há instabilidade; com a população satisfeita não há sedição ou dissolução” (Confúcio 16:1).

Em matéria de dissemelhanças o confucionismo diverge da democracia em primeiro lugar quanto à caracterização da natureza humana, com os partidários da democracia a defender que a natureza humana é malévola e que os governos existem para controlar os maus instintos do homem e os conflitos. O confucionismo minimiza o lado negativo da natureza humana com Confúcio a dizer que “se o homem vive é porque é recto pelo que se um escapou com vida e engana os outros é porque teve sorte em ser poupado” (Confúcio 6:17). A concepção ocidental da natureza malévola do homem é mais conducente à emergência da democracia que a visão da natureza como intrinsecamente boa (natural ao confucionismo). Na primeira gera-se a necessidade de controlos externos para frenar o poder dos governantes; na segunda leva-se as pessoas a esperar que os governantes corrijam as suas acções censuráveis e sejam “iluminados” pela razão⁹⁰⁴. A segunda diferença muito significativa é que enquanto a ideologia da democracia (e os valores ocidentais em geral) colocam a ênfase no indivíduo o confucionismo coloca a prioridade nas famílias. Embora a cultura ocidental enalteça os valores da família o que singulariza o confucionismo é como olha a piedade filial como a mais importante virtude social “sacrificando o individualismo e o patriotismo no altar da família”. Trata-se, lembra Shaohua Hu, do aspecto que mais impacto teve na sociedade chinesa em geral e na cultura política chinesa em particular⁹⁰⁵. A terceira diferença diz respeito à atitude face à hierarquia e à igualdade. Enquanto a democracia privilegia a igualdade como um objectivo a atingir, o confucionismo dá prioridade à hierarquia. Como atrás se disse Confúcio quis que “o príncipe seja o príncipe; o ministro o ministro; o pai o pai; e o filho o filho” (Confúcio 12:11).

⁹⁰³ Confúcio acreditava que só com uma vida de disciplina interior se poderia realizar o sentido de liberdade. Confúcio argumentava que o homem vive sempre num contexto social e o seu comportamento é governado por regras (*li*) e um ideal de vida civilizada, uma vida de *li*. Esse padrão não é contudo algo imposto do exterior mas é algo que se prossegue em conjunto com toda a humanidade. É através da disciplina que o talento individual pode emergir e um alto sentido de liberdade e auto-expressão atingido. Cf. Shu-Hsien Liu. (1998). *Understanding Confucian Philosophy*. Westport, Connecticut e Londres: Praeger, pág. 21.

⁹⁰⁴ Shaohua Hu, *op. cit.*, pág. 60. A questão da relativização da violação dos direitos humanos por parte do comum dos cidadãos chineses encontra aqui uma importante explicação já que isto está absolutamente enrustado na cultura tradicional chinesa (e nas suas crenças).

⁹⁰⁵ *Ibidem*.

A isto acresce a distinção que o confucianismo faz nas relações sociais velhos-novos, homens-mulheres. Em qualquer dos casos é o segundo termo da equação que obedece ao primeiro⁹⁰⁶. Curiosas as similitudes com Platão, na defesa de uma sociedade ordenada em que cada um desempenhe o seu papel e obedeça à hierarquia, sem sair do seu papel social, a harmonia e a paz social prevalecem.

A quarta diferença diz respeito à relação com o direito. A cultura democrática privilegia o primado do direito, é melhor ser governado por boas leis do que por homens bons. O confucionismo prefere a ética ao direito numa extensão que dispensa a existência de direito. Diz Confúcio: “Se o governante é recto (justo) tudo correrá bem ainda que ele não dê ordens, mas se ele não é recto por si próprio, ainda que ele dê ordens não serão obedecidas”. (Confúcio 13:6). Esta diacronia quanto ao primado da lei tem consequências importantes: a tradição privilegia a deferência perante a autoridade, porque se supõe que os governantes sejam benignos e sábios. O problema é quando eles não o são. A democracia ocidental é correcta em defender que o poder corrompe e que o poder absoluto corrompe absolutamente mas a tradição confuciana é caracterizada pela sua aversão ao direito, o que leva a que os chineses prefiram uma justiça substancial a uma justiça processual. Exemplificando, a prática de crimes que são socialmente condenáveis (ou põem em causa a estabilidade social) são puníveis em si, independentemente se foram assegurados aos arguidos todas as condições de defesa. O carácter exemplar da dura punição criminal é uma característica distintiva do sistema judicial chinês que choca com a cultura ocidental que valoriza o arrependimento e a oportunidade de reinserção social do arguido, depois de cumprida a pena. Isso encontra pouco acolhimento na cultura chinesa, onde a prática de um crime é considerada um opróbrio, uma vergonha para toda a família que é excluída *ipso facto* dos mecanismos de reconhecimento social⁹⁰⁷. A quinta diferença é que sendo fechados na sua solidariedade familiar os chineses são pouco cooperativos em sociedade. No campo da burocracia estatal o confucionismo encoraja indivíduos ambiciosos a participar na vida política mas preocupa-se pouco com uma ética profissional, e por isso os casos de ineficiência e corrupção multiplicam-se⁹⁰⁸. Porque o principal objectivo é “fazer carreira”, a solução mais cómoda é escapar às responsabilidades ou empurrá-las para cima ou para baixo. Embora o confucionismo não encoraje a ineficiência e a corrupção não se preocupa em definir padrões elevados para os funcionários e responsáveis públicos.

⁹⁰⁶ Shaohua Hu, *op. cit.*, pág. 61.

⁹⁰⁷ A extensão da aplicação da pena capital na China, os reduzidos meios de defesa dos arguidos por parte dos advogados e acusação obrigatória pela Procuradoria radica nesta crença da necessidade social de punir severamente o criminoso, sobretudo em crimes de grande impacto social.

⁹⁰⁸ Shaohua Hu, *op. cit.*, pág. 68.

A descrição que acabámos de fazer mostra três coisas. Em primeiro lugar que a ênfase nos direitos humanos supõe a prioridade no indivíduo e nos seus direitos inalienáveis que por razões históricas e culturais está ausente da cultura e tradições chinesas influenciadas por dois mil e quinhentos anos de confucionismo que em vários aspectos choca com o carácter primordial dos direitos humanos. Isso explica (embora naturalmente não justifique) que a aplicação de princípios como a universalidade dos direitos ou a limitação dos poderes do governo tenha dificuldade em impor-se no contexto social chinês. Em segundo lugar, revela que as dificuldades de aplicação do modelo ocidental de direitos humanos não se limitam à República Popular da China, onde existe um sistema monolítico de partido único, mas envolvem outras sociedades asiáticas de acentuada influência confuciana como Singapura ou a Malásia, onde padrões de comunitarismo e lealdade familiar têm prevalência sobre o indivíduo e os direitos individuais. Em terceiro lugar, que a adaptação da República Popular da China aos padrões internacionais em matéria de direitos fundamentais requer paciência, gradualismo, compreensão mútua e respeito pelas diferenças culturais, sendo absolutamente contraproducentes discursos de arrogância moral e excelência de comportamento ético que extremam posições e criam animosidades nacionalistas e rácicas.

Pode-se perguntar em que é que o confucionismo sendo a ideologia da China imperial tem a ver com a China depois de 1949, data da fundação da República Popular e do triunfo do Partido Comunista na guerra civil. O Partido Comunista Chinês tem uma postura ambivalente em relação ao confucionismo. À partida, os comunistas chineses interiorizaram a crítica dos republicanos e nacionalistas ao carácter “reaccionário” da ideologia confuciana e à apologia da dinastia Zhou e dos seus valores derrubados durante o período dos Reinos Combatentes. Mao Zedong desencadeou, nos anos 1950, uma campanha política contra os que tinham alguma simpatia com o pensamento do filósofo que intitulou a *Campanha Anti-Direitista*, a qual seria repetida durante a Revolução Cultural, na campanha contra as “quatro velharias”, a velha cultura, o pensamento antigo, os hábitos antigos e os velhos costumes. Na sequência desta guarda vermelhos prenderam, torturaram e mataram dezenas de pessoas, destruindo templos budistas, taoistas, confucianos, objectos de arte e arquitectura⁹⁰⁹. Com a abertura ao exterior e a transformação capitalista da economia chinesa o governo comunista começou a preocupar-se com o que catalogou de efeitos de poluição do capitalismo na via social dos chineses: a emergência de sentimentos de individualismo, egoísmo, uso de drogas e pornografia. O ensino do confucionismo foi reintroduzido no ensino (para contrabalançar os efeitos do capitalismo) sendo criada a Academia de Cultura Chinesa e promovidas conferências sobre confucionismo. Esta situação deve-se à perda do sentido agregador do maoísmo como

⁹⁰⁹ Rainey, *Confucius, op. cit.*, pp. 180-1.

ideologia de Estado e à necessidade de conferir uma dimensão de legitimidade à “chineseness” (ou chinesidade, a característica de ser-se chinês). O confucionismo passou a estar associado à identidade da China (e do chinês) ajudando a reabilitar o discurso mítico e fundacional da “nação” e da “civilização”.

Em 2004, foi assinalado na China o aniversário do nascimento de Confúcio com um congresso reunindo especialistas de toda a Ásia. Na abertura do congresso, Jai Qinglin, importante membro do Politburo do Partido Comunista Chinês referiu que o governo chinês havia sempre sublinhado a importância de preservar e desenvolver uma “cultura tradicional superior” acrescentando que “devemos usar uma atitude científica e usar métodos científicos para estudar de forma aplicada a cultura confuciana por forma a absorver a sua essência e afastar a suas imperfeições”⁹¹⁰. O tema seria repetido profusamente por altos dirigentes da China, em diversas ocasiões. O Primeiro-Ministro Wen Jiabao, no aniversário dos 5 Princípios da Coexistência Pacífica, referir-se-ia ao pensamento do filósofo chinês para qualificar a política externa da China como essencialmente pacífica e harmoniosa. Wei-Ming Tu, professor de filosofia chinesa na Universidade de Harvard, confirma que um certo tipo de neo-confucionismo inspira o discurso comunicacional (político) da dupla Hu Jintao-Wen Jiabao, construído à volta dos princípios *yiren weiben* (o povo em primeiro lugar) e *goujian hexieshehui* (criar uma sociedade harmónica), o que coloca o problema interessante como compatibilizar, nessa lógica, o apelo de Confúcio (mas também de Mêncio) aos valores de humanidade e tolerância com a obediência à autoridade do Estado (e do Partido), para não falar em algo que é timbre da democracia: a possibilidade de remover do poder governantes que perderam o Mandato do Céu⁹¹¹.

Conclui-se este ponto por considerar que a questão dos direitos humanos não tipifica a qualidade da Parceria União Europeia-China, não diminui o seu carácter estratégico ou abrangente, não constituindo um problema no relacionamento entre os dois actores. Reconhece-se que existem questões culturais na China que explicam a resistência a uma adesão plena ao quadro de direitos fundamentais mas prevalece sobretudo um problema de medo de perda do poder por parte do Partido Comunista se a China completar o seu ajustamento jurídico ao quadro normativo internacional. A sociedade chinesa transformou-se neste processo e velhos hábitos de obediência inquestionável e conformidade cedem passo a uma cultura de modernidade que tem na defesa da dignidade humana e na auto-determinação pontos de ancoragem fundamentais. Mas como o exemplifica a Revolução

⁹¹⁰ Citado por Wo-Lap Lam. (2006). *Chinese Politics in the Hu Jintao Era. New Leaders, New Challenges*, Armonk, Nova Iorque, Londres: M.E. Sharpe, pág. 280.

⁹¹¹ Wo-Lap Lam, *Chinese Politics...*, *op. cit.*, pág. 281.

Iraniana todas as tentativas de impôr de fora concepções de vida e da pessoa humana que têm poucas raízes internas correm o risco de provocar reacções de rejeição e retrocesso social e cultural.

6. A Política Externa da China no período das reformas e as relações com a União Europeia

6.1 As relações China - Estados Unidos

Diferentes governos chineses tiveram dificuldades no relacionamento com países cujas aptidões de poder são maiores ou que são capazes de ameaçar a China. Contraditoriamente o poder internacional da China terá sido maior quando alinhou ao lado da União Soviética nos anos 1950 e com os Estados Unidos nos anos 1970 do que acontece neste momento. A China experimenta dificuldades no relacionamento com pequenos e médios países, em parte porque se vê a si própria como um poder benigno e não entende que as nações mais pequenas não a vêem exactamente assim⁹¹². Uma das principais exigências da China como República Popular, sobretudo nos anos que se seguiram ao fim do maoísmo e ao arranque do processo de reformas, foi que os outros países a tratassem como igual. A colagem ideológica da China aos 5 Princípios de Coexistência Pacífica, um corpo de princípios que teve explicação na lógica da explosão das autodeterminações africanas ou asiáticas mas já a perdeu, revela a mesma idiossincrasia: a China acha que os grandes países não a olham com o respeito que entende que merece e refugia-se numa leitura estrita do conceito de soberania que faz mais sentido no contexto histórico do século XIX que neste momento.

Uma das razões para o fracasso da aliança sino-soviética, no tempo de Mao Zedong, foi a percepção do líder chinês que ele e o seu país eram olhados por Moscovo como inferiores e subordinados aos interesses da União Soviética⁹¹³. O mesmo tipo de problema tem envenenado as relações sino-americanas, tendo como causa o temor chinês quanto à superioridade geopolítica norte-americana e os sentimentos de vulnerabilidade e fragilidade nacionais que se repercutem na elite dirigente e no Partido Comunista Chinês. Em parte este sentimento de fragilidade foi suavizado durante o período 1971-1989, tempo em que apesar da ausência de um poderio militar e estratégico significativo a China foi tratada com consideração pelas duas superpotências. Depois dos incidentes de Tiananmen de Junho de 1989 vários líderes chineses recriminaram o Ocidente por ter tentado usar as relações da China com o mundo para minar e transformar o seu sistema político, empurrando-o para o capitalismo. Foi esse aliás o esteio das primeiras acusações dirigidas contra o Ocidente por ter apoiado a rebelião estudantil e lhe ter dado força⁹¹⁴. Argumento que vai contra o empenhamento dos líderes chineses em integrar o seu país no sistema internacional, nos dez anos seguintes à queda do

⁹¹² Yahuda, Michael. (2000). China's Foreign Relations: The Long March, Future Uncertain. In Edmonds, Richard Louis. *The People's Republic of China after 50 Years*. Oxford, Nova Iorque: Oxford University Press, pp. 89-90.

⁹¹³ *Ibidem*.

⁹¹⁴ Dietrich, Craig, (1998, Terceira Edição). *People's China. A Brief History*. Oxford, Nova Iorque: Oxford University Press, pp. 300-1.

Muro do Berlim, e o facto do impressionante crescimento económico ter levado a China a quadruplicar o seu produto nacional bruto entre 1978 e 1995, o que resulta em grande parte da permeabilidade das suas relações externas. Nesta circunstância, a República Popular construiu a sua vantagem comparativa participando em inúmeras organizações internacionais como o Banco Mundial, a Organização Mundial de Comércio ou o Fundo Monetário Internacional e em organizações regionais como a Associação para a Cooperação Económica na Região Ásia-Pacífico (APEC), o Fórum Regional ASEAN, envolvendo o país num processo contínuo de diplomacia multilateral⁹¹⁵. Para além da região do Pacífico, a China tornou-se um participante activo numa grande variedade de sistemas regulatórios internacionais, aderindo a inúmeras convenções internacionais em áreas que habitualmente considerara caberem na sua esfera de soberania⁹¹⁶. A China aderiu ao Tratado de Não Proliferação Nuclear em 1992, ao Tratado para a Proibição de Ensaaios Nucleares em 1996, à Convenção sobre Armas Químicas em 1997, mas também a inúmeros tratados nos domínios do controlo de armamentos, do comércio, do ambiente, da propriedade intelectual e ainda em parte ao sistema convencional internacional no capítulo dos direitos humanos. Este comprometimento internacional contrasta com o facto do sistema político se manter fechado, a China ser um regime autoritário de partido único, onde a oposição política é perseguida. O seu processo de decisão ao mais alto nível do Estado e do Partido continua envolto em enorme secretismo, tornando difícil perceber-se quer os mecanismos de decisão quer as entidades que nela intervêm⁹¹⁷.

Os Estados Unidos emergiram como o principal interlocutor da China, desde logo porque são a única superpotência e o poder dominante na vida internacional; por outro lado porque partilham com a RPC e várias outras nações asiáticas o espaço geopolítico do Pacífico. Isso dá-lhes uma proximidade de interesses estratégicos (também conflituantes) que escapa a uma análise mais ligeira mas que se clarifica quando se atém ao mapa regional. Os Estados Unidos dominam em todas as áreas do poder estratégico, aquilo que os chineses chamam “poder nacional abrangente” (*zhonghe*

⁹¹⁵ William Callahan refere que enquanto a União Europeia exemplifica uma organização pós-soberana onde a soberania é partilhada para benefício geral da União, a China participa em actividades da Associação do Sudeste Asiático (ASEAN) para preservar a sua soberania tipo século XIX. Callahan acrescenta que as organizações regionais do Sudeste Asiático são organizações que vão contra a europeização. Cf. Callahan, William, *Future Imperfect...*, *op. cit.*, pág. 797. O argumento é manifestamente excessivo pois dificilmente a concepção de soberania da China se compara ao soberanismo do século XIX pois lhe falta algo essencial: o expansionismo e a ambição de conquista territorial.

⁹¹⁶ Chen Zhimin refere, com propriedade, que a nova liderança comunista ao princípio sob tutela de Deng Xiao Ping é proficiente na defesa da soberania e da independência chinesa, o que se reflecte não só no dia a dia mas também do ponto de vista retórico na invocação frequente dos *mottos* da “nação chinesa” e do “rejuvenescimento da nação chinesa”. No discurso de Jiang Zemin das *Três Representações*, o então secretário-geral do PCC afirma que “servir os interesses fundamentais do povo chinês é a missão final do Partido Comunista” o que pode ser interpretado como dizendo que o PCC representa mais que a classe liderante (o proletariado) mas sim toda a nação chinesa. Chen Zhimin. (2005, Fevereiro). Nationalism, Internationalism and Chinese Foreign Policy. *Journal of Contemporary China*, 14, 42, pág. 51.

⁹¹⁷ Yahuda, “China’s Foreign Relations...”, *op. cit.*, pág. 92.

guoli), e embora as várias dimensões do poder da China tenham crescido, acompanhando de perto a pujança do poder económico e comercial, do ponto de vista militar e estratégico, Pequim não é um poder de primeira grandeza e não coloca portanto uma ameaça séria aos Estados Unidos e à sua dominância no capítulo da segurança internacional⁹¹⁸. Embora alguns analistas (também alguns chineses) falem no declínio estratégico dos Estados Unidos⁹¹⁹, a maioria dos estrategistas internacionais não pensa assim. Jean-Pierre Cabestan afirma que embora o discurso internacional do Partido Comunista, o dinamismo da sua diplomacia e o esforço de modernização militar levem a pensar que a China acredita rivalizar com os Estados Unidos (no médio prazo) a RPC permanece uma força de estabilização e de cooperação, sensível às forças exteriores⁹²⁰.

A partir de 2000-1, a política externa e de segurança da China conheceu importantes mudanças já que Pequim adoptou um discurso mais moderado e consensual, desenvolvendo acções construtivas e relegando para segundo plano a acusação de hegemonismo quanto aos Estados Unidos (e seus aliados). Mais do que aparecer como uma força de oposição, a China esforçou-se por ser percebida como um actor construtivo, que faz propostas positivas contribuindo para ultrapassar crises e conflitos ou reduzir fortes tensões internacionais. Disso é expressão o seu activismo diplomático e o interesse vivo que deposita nos mecanismos multilaterais de segurança tanto tradicionais como não tradicionais. Mesmo sobre a questão de Taiwan a China tem manifestado abertura para não forçar o processo de reunificação esforçando-se, contudo, por impedir qualquer tentativa do governo da ilha aceder à independência⁹²¹.

Os Estados Unidos têm desenvolvido uma política de longo alcance com a China comum a sete administrações norte-americanas embora este resultado não tenha sido obtido sem por vezes um acirrado debate interno. Mesmo quando presidentes de forte pendor ideológico como Ronald Reagan, Bill Clinton e George W. Bush tentaram alterar significativamente a política nacional para a China, rapidamente realinharam as suas decisões com princípios consagrados de há muito, o que leva a concluir que há uma continuidade clara na política externa dos Estados Unidos quanto a Pequim que ultrapassa sensibilidades esquerda-direita ou democratas-republicanos⁹²². A relação bilateral Estados Unidos-China é marcada, seguindo David Lampton, por três princípios: a) a relação deve

⁹¹⁸ Wolf Jr, Charles, Yeh, K.C., Banerjee, Anil, Henry, Donald e Kennedy, Michael. (1995). *Long Term Economic and Military Trends 1994-2015: The US & Asia*. Santa Monica: Rand Corporation.

⁹¹⁹ Por exemplo Huan Xiang, assessor para a segurança de Deng Xiao Ping. Cf. Kai He. (2006). *Dynamic Balancing-Neoclassical Realism and China's Foreign Policy*. Comunicação apresentada à 47ª Convenção da Associação de Estudos Internacionais, 22-25 de Março de 2006, San Diego, CA.

⁹²⁰ Cabestan, Jean-Pierre. (2010). *La Politique Internationale de la Chine*. Paris : Presses de la Fondation des Sciences Politiques, pp. 22-3.

⁹²¹ Sempre Cabestan, *La Politique...*, *op. cit.*, pp. 52, 57 e 62.

⁹²² Segue-se Lampton, David M. (2003, Inverno). *The Stealth Normalization of US-China Relations*. *The National Interest*, 73, pp. 37-48.

definir a articular os interesses estratégicos que ligam os dois países e os aproximam, mantendo-os alerta para as fricções de relacionamento quando surjam; b) a relação deve apertar os nós da interdependência que juntam os dois países tornando o conflito progressivamente mais dispendioso para os dois povos; c) a relação deve cultivar laços burocráticos e culturais que promovam a estabilidade entre os países e mudanças progressivas na China, facilitando a compreensão mútua e mudanças económicas e sociais pelo reforço da governança do sistema chinês⁹²³.

Henry Kissinger prefere ver a política americana para a China como a continuidade de opções marcadas pela história. Durante a primeira metade do século XX os Estados Unidos envolveram-se em duas guerras para impedir que a Europa fosse dominada por um potencial adversário. Na segunda metade do mesmo século os EUA enfrentaram o Japão, a Coreia e o Vietname para cumprirem o mesmo objectivo⁹²⁴. Contudo a Ásia tem um perfil geopolítico diferente da Europa pois as principais nações do continente asiático consideram-se rivais estratégicas e o recurso à guerra não está excluído. A pujança da economia asiática coloca desafios para os Estados Unidos e a emergência de um bloco asiático hostil que agregasse países mais populosos, com mais recursos, com os povos mais laboriosos “seria incompatível com os interesses americanos” e essa é a razão, diz Kissinger, porque a América deve manter a sua presença (geoestratégica) na Ásia. A situação é diferente da europeia porque “os países asiáticos mostram-se muito mais dispostos a usar a força de que os europeus” e essa a razão porque “qualquer aumento de poder de um dos países produz ajustamentos compensatórios em todos os que têm capacidade de cuidar da sua própria segurança”⁹²⁵. A situação complica-se porque não há um “equilíbrio homogéneo” na Ásia já que a vastidão do continente e as múltiplas diferenças culturais e históricas combinam-se para produzir dois equilíbrios estratégicos no mesmo continente: um, no Nordeste, entre a China, o Japão, a Rússia e os Estados Unidos e outro, no Sudeste, entre a China, a Índia, o Japão, a Indonésia e os Estados Unidos. Toda esta história, diz Kissinger, deveria ser tido em conta pelos que defendem que a política americana para a Ásia deveria ser ajustada à que os Estados Unidos mantiveram com a União Soviética, durante a Guerra-fria. Na Ásia “não existem condições políticas e estratégicas que permitam desenhar uma linha divisória e reunir todos os países de um dos lados, a menos que haja uma super provocação chinesa”. Outro aspecto ressaltado por Kissinger é que a democracia ainda não foi considerada a experiência definidora nacional dos países asiáticos (com excepção das Filipinas) e “nenhum dos países da região correria o risco de dar início a um confronto com a China ou com qualquer outra potência

⁹²³ Lampton, *ibid*, pág. 37.

⁹²⁴ Kissinger, Henry. (2003). *Precisará a América de uma Política Externa?* Lisboa: Gradiva, pág. 101.

⁹²⁵ *Ibid*, pp. 102-104.

importante em nome da democracia”⁹²⁶. A concluir, Kissinger defende que os EUA devem manter relações de cooperação com todos os países asiáticos e evitar uma política orientada pelo pressuposto da hostilidade inerente a qualquer das potências asiáticas enquanto não tiver evidência da sua existência.

A evolução das relações sino-americanas manteve este mesmo laivo adaptativo começando com os esforços da Administração Clinton apesar de alguns deslizes resultantes da questão de Taiwan e da problemática dos direitos humanos. O comércio com a China cresceu exponencialmente: os Estados Unidos venderam à China maquinaria, componentes para aviões, metais e veículos; a China vendeu aos americanos artigos electrónicos, vestuário, sapatos, brinquedos e equipamento desportivo. O desnível do volume do comércio conduziu à ameaça da aplicação de sanções. Em 1995, Clinton ameaçou aplicar taxas compensatórias a vários produtos chineses se a China não parasse de piratear discos (CD) de música, filmes e programas de computadores originários dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo criticou a China por vender equipamento militar ao Paquistão, químicos ao Iraque e reactores atómicos ao Irão. O ponto mais tenso no relacionamento entre os dois países deu-se aquando da visita do Presidente de Taiwan Lee Teng Hui aos Estados Unidos em 1995, visita titulada como privada⁹²⁷. Em resposta, Pequim conduziu manobras militares, incluindo o disparo de mísseis de médio alcance ao largo de Taiwan. Depois da sua reeleição, Lee Teng Hui manifestou o seu compromisso com a reunificação com o continente. O regresso de Hong Kong à soberania chinesa em 1997 deixou a China com um ponto dominante na sua política externa: a questão da reunificação com Taiwan⁹²⁸. Depois do confronto de Março de 1996 no Estreito de Taiwan, tiveram lugar visitas de Jiang Zemin a Washington em Outubro de 1997 e de Clinton à China no ano seguinte com o propósito de restaurar as deterioradas relações bilaterais⁹²⁹. Jiang Zemin procurou amenizar as críticas (norte-americanas) ao aumento do défice comercial China-Estados Unidos, assinando na sua visita a Washington contratos para o fornecimento de aviões

⁹²⁶ Ibid, pág. 106.

⁹²⁷ Na perspectiva de Susan Shirk, Secretária-Adjunta de Estado para a China de Bill Clinton, a administração humilhou publicamente Jiang Zemin ao ter permitido a visita de Lee, deixando prevalecer a ideia que o presidente chinês havia sido ludibriado, pro forma a que “os duros do Exército Popular de Libertação e do Partido Comunista criticassem o Ministro dos Negócios Estrangeiros e o próprio Zemin por lerem mal as intenções dos Estados Unidos e prejudicarem o país”. Jiang Zemin terá feito uma autocrítica em reunião do Politburo, manifestando a sua desilusão com os Estados Unidos. Shirk, Susan. (2008). *China Fragile Superpower*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, pág. 227.

⁹²⁸ Bagby, Wesley M. (1999). *America's International Relations since World War I*. Nova Iorque, Oxford: Oxford University Press, pp. 394-5.

⁹²⁹ Em Março de 1997, o assessor de segurança de Bill Clinton, Samuel Berger, dizia que o diálogo sino-americano “empurraria a China na direcção da comunidade internacional” e Stanley Roth, secretário-adjunto para os assuntos da Ásia Oriental e do Pacífico, referia que “os Estados Unidos desejam que a China tome o seu lugar na comunidade internacional como um membro activo e responsável”. Citado por Johnston, Alastair Iain. (2003, Primavera). Is China a Status Quo Power? *International Security*, 27, 4, pp. 6-7.

comerciais no valor de três mil milhões de dólares e comprometendo-se em cessar as transferências de tecnologia atómica ao Irão e ao Paquistão. Pressionado pelo tom internacional no que respeita às violações pela China dos direitos humanos no seu país, Clinton afirmou na conferência conjunta no fim da visita de Jiang, que “as diferenças profundas entre os dois países” nessa matéria e a “relutância em tolerar opiniões políticas diferentes o que impediam a China de ganhar o apoio do resto do mundo”. Em resposta, Jiang Zemin reafirmou que as “circunstâncias nos Estados Unidos e na China são diferentes” e que na China “o direito à subsistência e ao desenvolvimento é o mais importante dos direitos humanos” aditando que a estabilidade interna era fundamental para garantir à população “o direito de se libertar da pobreza”. Concluiria que “no futuro a China aumentará a democracia, e melhorará o sistema legal”⁹³⁰. Os jornais chineses criticaram os Estados Unidos por “hegemonismo e política de poder” e por usarem Taiwan para “conter” a China e mantê-la fraca, enquanto comentadores disseram estar convencidos que os EUA queriam manter a ilha de Taiwan separada do continente⁹³¹.

Na sua visita a Pequim em Junho de 1998, Bill Clinton reafirmou a política “uma só China”, apelando à realização urgente de contactos entre os dois lados do Estreito” e à condução de um diálogo efectivo com o Dalai Lama “como contrapartida do reconhecimento do Tibete como parte integrante da China e da específica herança cultural e religiosa da região”. Clinton sublinhou os esforços chineses no domínio da não proliferação, da cooperação para o controlo de exportações de produtos nucleares, de químicos para fins militares, no combate ao crime transnacional, no combate ao tráfico de estupefacientes e de pessoas e no domínio científico, das energias limpas. Clinton referiu-se também aos programas de cooperação jurídica (no domínio do Estado de Direito) na formação de advogados e juizes e noutras áreas de cooperação. Clinton aludiu “às diferenças no campo dos direitos humanos” aplaudindo as transformações económicas e sociais (da China), através da “expansão dos direitos dos cidadãos, libertando centenas de milhões dos laços da pobreza, dando maior acesso à informação, permitindo eleições nas aldeias, maior liberdade de viajar e de escolha da profissão e melhor educação para as crianças”⁹³². Em resposta, Jiang Zemin referenciou os interesses comuns e a natureza positiva, produtiva e construtiva das conversações, a aposta dos dois lados nas Nações Unidas e na cooperação para a paz e a segurança, na prevenção da proliferação de armas de

⁹³⁰ Citado por Bagby, *America's International...*, *op. cit.*, pág. 396, mas não consta das declarações oficiais in “Remarks by President Clinton and President Jiang Zemin at the Arrival Ceremony”, NIT, *List of US-China Joint Statements and Documents*, disponível in <http://www.nti.org/db/china/uschdocs.htm>. Acedido em Junho de 2010.

⁹³¹ Comentários da Xinhua de 22 de Agosto de 1995 citados por Susan Shirk, *China Fragile Superpower...*, *op. cit.*, pp. 227-8.

⁹³² NIT, Gabinete do Secretário para a Imprensa, Comunicado de Imprensa do Presidente Clinton e do Presidente Jiang Zemin, 27 de Junho de 1998, in <http://www.nti.org/db/china/engdocs/cipc0698.htm>. Acedido em Junho de 2011.

destruição maciça, e noutros domínios internacionais. Zemin declarou que “desde o primeiro dia que a China se dotou de um arsenal nuclear comprometeu-se a não ser a primeira a usar armas nucleares em qualquer circunstância”. No que respeita a Taiwan, Zemin considerou a questão “a mais importante e mais sensível nas relações China-Estados Unidos” esperando que a parte americana “adira aos princípios estabelecidos nos três comunicados conjuntos sobre Taiwan”. Na questão dos sistemas sociais, Zemin disse “como a China e os Estados Unidos têm diferentes sistemas sociais, ideologias, valores e tradições culturais têm perspectivas diferentes em várias questões, mas isso não deve constituir impedimento para a melhoria das relações bilaterais”. Nas suas palavras: “o mundo é colorido e os caminhos para o desenvolvimento dos diferentes países devem ser escolhidos pelos povos dos respectivos países”. Zemin corroborou a necessidade de aprofundamento das relações bilaterais numa perspectiva de longo prazo e estratégica e no espírito do benefício mútuo, na procura de terreno comum pondo-se de lado as diferenças e desenvolvimento a cooperação”.

Todas estes contactos ao mais alto nível sublinharam as premissas da liderança pós-Deng de um continuado interesse na estabilidade regional com vista ao desenvolvimento sustentado da China e materializado numa diplomacia regional inclusiva com as principais potências regionais e na tranquilização das relações com os Estados Unidos, vizinho e concorrente da China na vasta região geopolítica do Pacífico. A década em que Clinton e Jiang Zemin preponderaram nos destinos políticos dos dois países, é marcada por essa visão do poder internacional das grandes potências enraizado em circunstancialismos de geografia, território, população e zonas de influências⁹³³.

A política de Bill Clinton para a China pode ser resumida a cinco objectivos⁹³⁴: a) participação constructiva da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas e na resolução de conflitos regionais de forma a melhorar a paz e a segurança internacional; b) intervenção da China em regimes multilaterais de não proliferação com vista a restringir a expansão das armas de destruição maciça no seu arsenal estratégico; c) intensificação de relações económicas e comerciais com a China com vista a prosseguir os interesses económicos dos Estados Unidos; d) garantir o respeito da China pelos padrões internacionais dos direitos humanos e do primado da lei; e) cooperação da China (com os Estados Unidos e a comunidade internacional) nas questões globais, nomeadamente no combate ao narcotráfico e ao tráfico de pessoas e na melhoria da protecção ambiental. Facilitado pelas cimeiras de alto nível entre Clinton e Jiang Zemin, a China imprimiu uma dinâmica no que designou pela

⁹³³ Lampton, David. (2001). *The Making of Chinese Foreign Policy in the Era of Reform. 1978-2000*. Stanford, California: Stanford University Press, pág. 142.

⁹³⁴ Departamento de Estados dos Estados Unidos, Gabinete para os Assuntos da Ásia Oriental e do Pacífico, *Factos sobre Relações Estados Unidos-China*, 20 de Junho de 1997, in http://www.state.gov/www/regions/eap/fs_us_china_relations.html. Acedido em Junho de 2011.

“construção de uma parceria estratégica e construtiva com os Estados Unidos”⁹³⁵. Naturalmente como tudo aberto ao princípio do contraditório a política externa da administração Clinton não recebeu o aplauso de todo o espectro das sensibilidades políticas nos Estados Unidos.

A Administração Bush iniciou funções criticando duramente a política de Bill Clinton de desenvolver uma relação privilegiada com a China qualificando Pequim como um “competidor estratégico”⁹³⁶. Rapidamente nas circunstâncias que se seguiram aos atentados do 11 de Setembro de 2001 modificou essa visão desenvolvendo uma relação de grande cordialidade e cooperação com a China designadamente em questões globais e estratégicas. Em termos de perspectiva, as relações Estados Unidos-China durante a década de 1980 haviam sido marcadas pela venda a Taiwan de 150 caças F-16 pelo Presidente George Bush (senior) em resposta a iniciativas soviéticas para melhorar as relações com Pequim. Tal venda foi considerada pelos chineses uma violação do Comunicado Conjunto Sino-Americano de 1982 onde Washington se comprometeu a reduzir gradualmente a venda de armas a Taiwan⁹³⁷. No fim da década referida, em razão dos incidentes da Praça Tiananmen, os responsáveis americanos tornaram-se extremamente despertos para os abusos nos direitos humanos na China bem como para as transferências de tecnologia militar sofisticada para o Irão, o Paquistão e a Arábia Saudita.

O sentido desta viragem seria marcado por um livro de um conhecido neorealista ofensivo, John Mearsheimer, que anunciou estar votado ao fracasso uma política de compromisso com a China “porque se esta (China) se tornar um grande poder económico é provável que transforme o seu poderio económico em poder militar e procure dominar a Ásia do Nordeste”⁹³⁸. Se a China se tornar democrática e integrada na economia global ou se mantiver autocrática, acrescentava Mearsheimer, “isso terá pouco efeito no seu comportamento, porque as democracias preocupam-se com a segurança tanto como as não democracias e a hegemonia é o melhor caminho para qualquer Estado garantir a sua sobrevivência”⁹³⁹. As opiniões públicas dos dois países seguiram esta tendência com 87.1% dos respondentes a um inquérito realizado em 1995, pelo jornal da juventude comunista,

⁹³⁵ Lampton, *The Making of Chinese ...*, *op. cit.*, pág. 143.

⁹³⁶ Condoleezza Rice assinava um artigo em plena campanha para as presidenciais de 2000 onde dizia “embora exista o argumento da interacção económica com Pequim a China é uma ameaça potencial para a Região Ásia-Pacífico. O seu poder militar não equipara o dos Estados Unidos mas essa condição não é necessariamente permanente”. E acrescentava “o que sabemos é que a China é um grande poder com problemas não resolvidos particularmente sobre Taiwan e no Mar do Sul da China. A China ressent-se do papel dos Estados Unidos na região. Isso significa que a China não é um poder *statu quo* mas que gostava de alterar a balança de poderes em seu favor. Só isso a faz um competidor estratégico não o ‘parceiro estratégico’ que a administração Clinton uma vez lhe chamou”. Rice Condoleezza. (2000, Janeiro- Fevereiro). Promoting the National Interest. *Foreign Affairs*, 79, 1, pág. 56.

⁹³⁷ Lampton, *The Making of Chinese...*, *op. cit.*, pág. 75.

⁹³⁸ Mearsheimer, *The Tragedy...*, *op. cit.*, pág. 4.

⁹³⁹ *Ibidem*.

China Youth Daily, a dizerem acreditar que os Estados Unidos são “o país menos amigo da China”⁹⁴⁰. A meio dos anos 1990 a posição internacional da China deteriorou-se com a subida de tensões no Mar do Sul da China na sequência de manobras militares da marinha chinesa no Estreito de Taiwan em 1995 e 1996 que lançaram uma onda de temor entre nações vizinhas⁹⁴¹.

Dois acontecimentos fortuitos agravaram este sentimento de desconfiança mútua na viragem do milénio: o bombardeamento em 1999 pelos Estados Unidos (integrados no comando da NATO) da embaixada chinesa em Belgrado (em plena guerra das Balcãs) e a colisão em 1 de Abril de 2001 de um avião de reconhecimento da marinha norte-americana com um caça chinês junto à Ilha de Hainão, com a morte do piloto chinês e o aprisionamento da tripulação americana na ilha, os quais geraram manifestações de desagrado por parte de estudantes e activistas em Pequim⁹⁴². Embora os dois acontecimentos parecessem querer engrossar a atmosfera de crispação entre os dois poderes do Pacífico os atentados terroristas em Nova Iorque e Washington focaram a atenção da opinião pública americana na questão do terrorismo e das armas de destruição maciça. Esta circunstância levou o Presidente George W. Bush a alterar o quadro de prioridades da política externa norte-americana pondo um acento muito particular nas questões de segurança e do terrorismo internacional. Do lado chinês esta viragem foi sentida como uma janela de oportunidade para a China prosseguir os seus objectivos de crescimento e desenvolvimento sem monitoragem próxima dos Estados Unidos, agora preocupados com a guerra contra o “terrorismo global”⁹⁴³. Jiang Zemin viu nos atentados uma oportunidade para melhorar as relações globais com os Estados Unidos⁹⁴⁴, estabelecendo contacto com o Presidente norte-americano e oferecendo-se para cooperar, apoiando as resoluções apresentados pelos Estados Unidos no Conselho de Segurança no quadro da luta antiterrorista (inclusive a Resolução 1441 de Novembro de 2002 contra o Iraque), pressionando o Presidente do Paquistão para cooperar com os Estados Unidos na guerra do Afeganistão⁹⁴⁵.

⁹⁴⁰ Cf. Lampton, “The Stealth...”, *op. cit.*, pág. 30.

⁹⁴¹ A China desencadeou exercícios com mísseis em Julho e Agosto de 1995 no Estreito seguidos de novos exercícios em Março de 1996 antes das eleições presidenciais em Taiwan. Cf. Goldstein, Avery. (2001, Dezembro). The Diplomatic Face of China’s Grand Strategy: A Rising Power’s Emerging Choice. *The China Quarterly*, 168, 839 e Quansheng Zhao. (1997, Inverno). Chinese Foreign Policy in the Post-Cold Era. *World Affairs*, 159, 3, pág. 181.

⁹⁴² Susan Shirk relata que para evitar as manifestações junto à embaixada americana em Pequim as autoridades “fecharam” os estudantes nos campus universitários quando o segundo incidente teve lugar. Cf. Shirk, Susan, *China Fragile...*, *op. cit.*, pág. 61.

⁹⁴³ Lampton, “The Stealth...”, *op. cit.* pág. 39.

⁹⁴⁴ Susan Shirk comenta que os líderes chineses perceberam pela crise dos anos 1990 que despertar as atenções do público contra os Estados Unidos é algo arriscado. Cf. Shirk, Susan, *China’s Fragile...op. cit.*, pp.240-1.

⁹⁴⁵ Quansheng Zhao e Guoli Liu comentam que os dois países encontraram na sequência dos ataques terroristas do 11 de Setembro uma nova e mais ampla base para cooperarem e que “uma relação saudável com os Estados Unidos é crítica para se criar um envolvimento internacional positivo para a reforma e processo de abertura, para a defesa da segurança nacional da China e para a modernização do país”. Cf. Quansheng Zhao e Guoli Liu. (2007, Agosto-Outubro). The Challenges of a Rising China. *The Journal of Strategic Studies*, 30, 4-5, pág. 592.

Do lado americano, os eventos do 11 de Setembro e a oferta de colaboração chinesa foi entendido favoravelmente. George W. Bush encontrou-se quatro vezes com o Presidente da China Jiang Zemin nos treze meses que se seguiram aos atentados, duas vezes na China, uma vez recebendo o líder chinês no seu rancho do Texas e a quarta na reunião da APEC, em Los Cabos, no México. Isso permitiu construir uma relação baseada na confiança pessoal dos principais dirigentes de cada um dos países (que não existira com Bill Clinton), facilitando o diálogo sobre os dossiers mais difíceis, designadamente Taiwan e o crescente défice comercial. Em conversações privadas e em público, o Presidente norte-americano e os seus colaboradores próximos expressaram a posição da administração que não apoiaria iniciativas de Taipé em direcção à independência unilateral⁹⁴⁶. O regime chinês firmou também a convicção que os Estados Unidos não queriam problemas adicionais uma vez que a sua atenção estava concentrada na Ásia Central, nas duas guerras que travavam no Afeganistão e no Iraque. Respondendo a críticas internas que os responsáveis do Ministério de Negócios Estrangeiros da RPC não faziam o bastante para defender os interesses da China, a administração Clinton (seguida depois pela administração Bush) criticou o tom hostil da imprensa chinesa, o que se reflectiu numa redução da agressividade dos media à volta da “hegemonia” norte-americana. Robert Sutter anota que em 1999 diplomatas chineses apoiaram fortemente a Rússia contra a intervenção americana na Jugoslávia e entre 2002 e 2003 a China demarcou-se dos esforços norte-americanos para a expansão da NATO, a promoção da defesa balística anti-míssil, o reatamento da cooperação entre EUA e Japão e uma intervenção de uma coligação pró-americana no Iraque⁹⁴⁷.

Nem sempre esta atmosfera de concertação e conciliação teve eco ou impacto positivo no público chinês. Como regista Ying Ma, professora visitante da Hoover Institution, entre 1999 e 2002 várias explosões de anti-americanismo tiveram lugar na China, em Maio de 1999 aquando do bombardeamento da embaixada chinesa em Belgrado o que foi seguido em Abril de 2001 aquando do incidente com o avião de reconhecimento norte-americano⁹⁴⁸. Em ambas as ocasiões, fizeram-se sentir explosões, aparentemente genuínas, de fúria popular com manifestações nas ruas da capital chinesa contra os Estados Unidos sob o moto “abaixo os Estados Unidos” e nas comunidades da Internet onde se apelou em dar uma “lição aos Estados Unidos numa III Guerra Mundial”. Estes sentimentos de frustração nacional com as acções e a imagem dos norte-americanos, regista a

⁹⁴⁶ David Lampton comenta que George W. Bush disse a um emissário de Taiwan à margem da reunião de Los Cabos que o líder independentista havia feito “transbordar as águas” com o seu comentário de que havia “dois países em cada lado do Estreito de Taiwan”, comentário feito em Agosto de 2002. Cf. Lampton, “The Stealth...”, *op. cit.*, pág. 40.

⁹⁴⁷ Sutter, Robert. (2003-4, Inverno). Why does China Matter?. *The Washington Quarterly*, 85-6.

⁹⁴⁸ Ying Ma. (2002, Fevereiro-Março). China’s America Problem. *Policy Review*, 111, Hoover Institution, in <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/7914>.

académica de origem chinesa, contradizem a imagem beatífica que analistas e comentadores ocidentais gostam de colar à opinião pública chinesa e a uma simpatia automática pelas posições americanas sobre a China, designadamente no campo dos direitos humanos. Ao invés desta imagem beatífica, os chineses vêem a América como um “valentão” que “amachuca” o orgulho nacional chinês, amesquinha os sucessos da China, transgride a sua soberania nacional e mina a ascensão do país no palco internacional. Muitos chineses olham o sentimento justiceiro da América, a sua arrogância, a sua obsessão com a liberdade e democracia e acima de tudo o seu zelo “missionário” em mudar o regime comunista da China com azedume, o que alimenta sentimentos nacionais que variam da indignação à fúria⁹⁴⁹. Segundo a académica, embora muita gente em Washington, acuse o governo chinês de alimentar sentimentos anti-americanos e estes possam ser influenciados pelos media chineses “estas percepções são dificilmente uma invenção do governo” e têm “raízes no mundo real como produto das disputas sino-americanas, do emergente nacionalismo chinês e de mudanças na realidade chinesa desde 1989”. A análise da académica é interessante pois desmonta o argumento de uma opinião pública interna manipulada pelos órgãos de propaganda do regime comunista mas capaz de experimentar sentimentos de orgulho nacional e dignidade habituais noutras partes do mundo.

A Coreia do Norte desempenhou também um papel crescente nas relações sino-americanas, com ameaças de conduzir um programa de enriquecimento do urânio em violação do Acordo de 1994, com a declaração de Janeiro de 2003 de retirada do Tratado de Não Proliferação Nuclear e ameaças de exportação de material nuclear. A China interrompeu temporariamente o seu fornecimento de petróleo a Pyongyang e mandou o Ministro dos Negócios Estrangeiros à capital norte-coreana para pressionar no início de conversações com os Estados Unidos. Em declaração no Subcomité para a Ásia Oriental e Assuntos do Pacífico do Congresso dos Estados Unidos, o Sub-Secretário de Estado Christopher Hill resumia a posição da política externa norte-americana para com a China dizendo que “confrontar a emergência política e económica da China, o seu compromisso com uma sociedade internacional baseada em valores, a sua presença militar na região (do Pacífico) constituíam um desafio e uma oportunidade para os Estados Unidos e os seus aliados”⁹⁵⁰. A questão central é como uma China mais integrada e poderosa usa a sua influência e se o faz em concerto com os Estados Unidos e os seus aliados, aceitando também o “desafio da comunidade internacional de ajudar a melhorar a paz, a prosperidade e a estabilidade da região e ao fazê-lo muda positivamente o

⁹⁴⁹ Ying Ma, “China’s America Problem”, *op. cit.*, pág. 2.

⁹⁵⁰ Congresso dos Estados Unidos. Sub-Comité da Ásia Oriental e do Pacífico Declaração de Christopher R. Hill, Sub-Secretário para a Ásia Oriental e Assuntos do Pacífico, “Emergência da China na Ásia-Oacífico e consequência económicas e de segurança para os Estados Unidos”, 7 de Junho de 2005, in http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2005_hr/050607.hill.pdf. Acedido em Junho de 2011.

sistema”⁹⁵¹. Contudo, a crescente relação militar e de segurança com os tradicionais aliados asiáticos dos Estados Unidos “não deve implicar que a influência ou as capacidades americanas na região diminuam”. Hill regista que a política americana para a Ásia está “ancorada em alianças fortes e de longo prazo com o Japão, a Austrália, a Coreia do Sul, a Tailândia e as Filipinas, o que dá estabilidade e prosperidade à região e é reforçada por laços de amizade com outros países da região”. Hill anota que os Estados Unidos sabem que os aliados consideram que boas relações Estados Unidos-China são importantes para a paz regional, a prosperidade e a estabilidade.

Do ponto de vista chinês as relações sino-americanas encontram-se definidas no Comunicado Conjunto de 17 de Agosto de 1982⁹⁵². Aí se diz (parágrafo 3) que “o respeito pela soberania de cada um e pela integridade territorial e não interferência nos assuntos internos de cada país constituem os princípios fundamentais que guiam as relações Estados Unidos-China”⁹⁵³. O Comunicado Conjunto contém duas declarações paralelas, a do parágrafo 4 em que “o governo chinês reitera que a questão de Taiwan é um assunto interno da China” contendo-se na mensagem de 1 de Janeiro de 1979 dirigida “aos compatriotas de Taiwan”, onde se valida “a política de reunificação pacífica com a Pátria” e na Proposta dos Nove Pontos apresentada em 30 de Setembro de 1981. Esta declaração conjuga-se com o parágrafo cinco que diz que “os Estados Unidos dão grande importância às suas relações com a China, não tendo qualquer intenção em infringir a soberania e a integridade territorial da China ou interferir nos seus assuntos internos ou prosseguir uma política de “duas Chinas” ou “uma China, uma Taiwan”⁹⁵⁴.

Outro ponto problemático nas relações entre China e Estados Unidos tem a ver com o défice comercial, medido em 2002 em cento e três mil milhões de dólares, crescendo cerca de 79% no primeiro trimestre de 2003 (comparativamente ao trimestre equivalente do ano anterior). Ainda em 2002, comprovava-se que a China detinha títulos da dívida externa norte-americana no valor de noventa e seis mil milhões de dólares americanos, os quais aumentariam em Janeiro de 2003 para cento e dezanove mil milhões⁹⁵⁵. Expressão da subida da China na escada de prestígio internacional

⁹⁵¹ Hill sublinha que a dimensão da China, a sua alargada integração económica assegura que o país tem já um papel efectivo na segurança da Ásia Oriental e ele será ainda maior nos anos que se seguirem a que acresce que a RPC é um poder nuclear com um enorme exército operacional e tornou-se mais “um actor *statu quo* na Ásia”. Ibid.

⁹⁵² Embaixada da República Popular da China nos Estados Unidos, “Comunicado Conjunto da República Popular da China e dos Estados Unidos de 17 de Agosto de 1982”, disponível in <http://www.china-embassy.org/eng/zmgx/zywj/t36258.htm>. Acedido em Junho de 2011.

⁹⁵³ Tais princípios encontram-se vertidos no Comunicado Conjunto de 28 de Fevereiro de 1972, e no Comunicado de Estabelecimento de Relações Diplomáticas entrado em vigor em 1 de Janeiro de 1979. Nos termos do supracitado Comunicado de 1982 “ambos os lados declaram solenemente que estes princípios continuam a governar as suas relações”.

⁹⁵⁴ A declaração prossegue dizendo que “os Estados Unidos compreendem e apreciam a política chinesa de procurar a resolução pacífica da questão de Taiwan”. Cf. Comunicado Conjunto de 17 de Agosto de 1982, *ibidem*.

⁹⁵⁵ Lampton, “The Stealth Normalization...”, *op. cit.*, pág. 42.

foi a sua adesão à Organização Mundial de Comércio em Dezembro de 2001, a sua selecção como país organizador dos Jogos Olímpicos de 2008 e da *World Expo* de 2010. No Discurso do Estado da União de 2002, o Presidente Bush punha a China no centro da aliança da guerra contra o Terror⁹⁵⁶:

A América está a trabalhar com a Rússia, a Índia e a China em forma que nunca tivemos antes para alcançarmos a paz e a prosperidade. Em todo o mundo, os mercados livres, o comércio livre e as sociedades livres estão a emprestar os melhores esforços para melhorar a vida das pessoas. Conjuntamente com os nossos aliados da Ásia à África passando pela América atina provaremos que as forças do terror não podem parar este momento de liberdade.

Na *Estratégia Nacional de Segurança dos Estados Unidos* (ENS) de Setembro de 2002 a avaliação da China foi mista: num ponto diz-se que os EUA tomaram a dianteira ao facilitarem o acesso da China e de Taiwan à Organização Mundial de Comércio, noutro ponto coloca-se a China (mas também a Índia) entre os maiores emissores de gás de estufa do mundo⁹⁵⁷. O documento anota que as relações “são uma parte importante da nossa estratégia de promover uma Região Ásia-Pacífico estável, próspera e pacífica”, saúda a emergência de uma China estável, próspera e pacífica e que “o desenvolvimento democrático da China é crucial para esse objectivo” mas complementa que “um quarto de século após o fim do maoísmo os líderes da China ainda não fizeram as escolhas fundamentais acerca da natureza do Estado”. Ao procurarem dotar-se de capacidades militares avançadas a China “pode ameaçar os seus vizinhos regionais, seguindo um caminho ultrapassado que no fim porá em risco a procura da grandeza nacional”⁹⁵⁸. A ENS afirma que os Estados Unidos ambicionam “construir uma relação construtiva com uma China em mudança, cooperando em áreas de interesse comum”, constatando-se que o país “começou a empreender a reforma política, permitindo mais liberdades individuais e eleições a nível de aldeias” embora persista o domínio monolítico do Partido Comunista. O documento assevera que a ENS é baseada num “internacionalismo americano particular que reflecte a união dos nossos valores e interesses nacionais” sendo seu objectivo “tornar o mundo não só mais seguro mas melhor de acordo com os seguintes objectivos: liberdade política e económica, relações pacíficas com outros países e respeito pela dignidade humana”⁹⁵⁹.

Na prática, apesar da aproximação entre os dois actores em resultado dos atentados do 11 de Setembro, mantiveram-se preocupações anteriores de que a China não era o actor cooperativo da estratégia definida pelo lado americano que aparentava. Esta visão foi acompanhada pelo convencimento de uma postura unilateralista da administração norte-americana, o que foi martelado

⁹⁵⁶ GPO Access, *State of the Union Presidential Address 2002* disponível in <http://www.gpoaccess.gov/sou/index.html>

⁹⁵⁷ Presidente dos Estados Unidos, *The National Security Strategy of the United States of America*, Setembro de 2002, in http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nss_sep2002.pdf. Acedido em Junho de 2011.

⁹⁵⁸ Com o tempo, diz o documento, “a China perceberá que a liberdade social e política são o único caminho para essa grandeza”. *Ibid*, pág. 27.

⁹⁵⁹ *Ibid*, pág 1.

pela diplomacia chinesa. Naturalmente o que esta visão não teve em conta foi a existência de duas sensibilidades, uma moderada, “realista” ou internacionalista, marcada pelas posições do Secretário de Estado Colin Powell, pelo director de planeamento do mesmo Departamento de Estado, Richard Haas e pelo Secretário de Estado-Adjunto James Kelly e outra neo-conservadora pontuada pelas posições do Secretário da Defesa, Donald Rumsfeld, pelo Secretário de Estado-Adjunto (Defesa) Paul Wolfowitz, pelo Secretário de Estado-Adjunto (Departamento de Estado) Richard Armitage e pela Assessora para a Segurança de Bush, Condoleezza Rice. Entre estes dois “blocos” foi sempre difícil discernir a posição pessoal de Bush, provavelmente oscilando entre os dois⁹⁶⁰.

Robert Zoellick, Secretário de Estado-Adjunto da administração Bush, afirmava que a questão não está em integrar a China no sistema internacional mas se ela é um *responsible global stakeholder* (um interlocutor responsável). Nas palavras de Zoellick “todos os países conduzem a sua diplomacia para promoverem os seus interesses nacionais; os parceiros responsáveis vão mais longe pois reconhecem que o sistema internacional sustém a sua prosperidade pacífica o que os leva a trabalharem para consolidar esse sistema”⁹⁶¹. A resposta americana deve passar por favorecer posições construtivas mudando a política de integração com trinta anos, isto é, “encorajando a China a trabalhar com os Estados Unidos na sustentação do sistema internacional que possibilitou o seu sucesso”⁹⁶². O segundo ponto da estratégia da administração Bush foi o desenvolvimento e reforço de relações com países da Região Ásia-Pacífico, designadamente com Singapura, Tailândia e Filipinas, mas também estabelecimento de um acordo de segurança adicional com o Japão para o estacionamento de porta-aviões e a colocação de sistemas anti-míssil Patriot, um acordo com a Índia para a cooperação no campo da tecnologia nuclear para uso pacífico e a investigação espacial, um acordo com o Vietname para treino de pessoal militar nos Estados Unidos, a retoma da cooperação militar com o exército indonésio e eliminação de restrições na venda de armas (ditadas por razões de direitos humanos), assistência militar à Mongólia e exercícios conjuntos com este país⁹⁶³.

No relatório do Pentágono de 2005 sobre o poder militar da China, esta é identificada como estando numa “encruzilhada estratégica” ficando por definir que caminho a liderança chinesa irá tomar, à medida que os seus recursos de poder (especialmente os militares) continuem a crescer: um caminho de “investimento e competição benigna” ou “predominância regional baseada no potentado

⁹⁶⁰ Shambaugh, David. (2001, Outono). China or America: Which is the Revisionist Power? *Survival*. 43, 3, pág. 26.

⁹⁶¹ Zoellick, Robert. (2005, 21 de Setembro). Whither China; From Membership to Responsibility?. Remarks to National Committee on US-China Relations. Nova Iorque, in <http://www.asiaing.com/whither-china-from-membership-to-responsibility.html>

⁹⁶² Ibidem.

⁹⁶³ Medeiros, Evan S. (2005-6, Inverno). Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability. *The Washington Quarterly*, 29, 1, 145-167.

económico e militar ou concentração nos desafios domésticos?”⁹⁶⁴. Este “investimento” no apoio à integração da China no sistema internacional reflecte-se em reservas colocadas aos parceiros europeus no que respeita ao levantamento do embargo de armas. Em 17 de Novembro de 2004, o Departamento de Estado emitiu uma declaração em que afirma: “os Estados Unidos estão apostados em manter o embargo de armas até que as preocupações com os direitos humanos deixem de ter validade”; “o levantamento do embargo não é no interesse dos interesses estratégicos europeus” e o “levantamento do embargo pode ter um impacto negativo na cooperação de defesa dos Estados Unidos com os Estados-membros da União Europeia”⁹⁶⁵. Em Junho de 2005, o Secretário da Defesa, Donald Rumsfeld, afirmava no *Shangri-La Dialogue*, em Singapura, que “a corrida militar chinesa está a criar preocupações até pela falta de explicações oficiais quanto à sua necessidade”⁹⁶⁶.

Em Outubro de 2005, Donald Rumsfeld visitou a China pela primeira vez encontrando-se com o Presidente Hu Jintao e o Ministro da Defesa, General Cao Gangchuan. Em palestra na Escola Central do PCC, Rumsfeld apelou aos chineses para maior transparência na sua modernização militar e incentivou-os a abrir mais o seu sistema político para alcançarem maior prosperidade e serenar medos quanto às verdadeiras intenções da China⁹⁶⁷. Em Novembro de 2005, em Quioto (Japão), o Presidente George W. Bush apelou à China para permitir maior liberdades políticas citando Taiwan como exemplo de transição bem sucedida da repressão para a democracia, (exemplo que deveria inspirar Pequim). Em Dezembro de 2005, Bush visitou pela primeira vez a China mantendo um encontro com o Presidente Hu Jintao onde foi discutido o défice comercial bilateral, os direitos de propriedade intelectual e a valorização do remimbi, sendo assinado um acordo para a compra de setenta aviões Boeing 737 aos EUA⁹⁶⁸. De acordo com a Xinhua, o Presidente Hu apresentou uma proposta em cinco pontos para desenvolvimento das relações bilaterais: a) manter o momento de trocas de alto-nível e alargamento dos diálogos bilaterais entre os dois parlamentos nacionais; b) criar condições para futura cooperação económica e comercial; c) adesão aos princípios de igualdade, benefício mútuo, e desenvolvimento comum e expansão das esferas de cooperação para resultado mutuamente vantajoso; d) trabalhar para um maior equilíbrio nas relações comerciais; e)

⁹⁶⁴ Departamento da Defesa. Relatório Anual ao Congresso. “The Military Power of the People’s Republic of China 2005”, in <http://www.defense.gov/news/jul2005/d20050719china.pdf>. Acedido em Junho de 2011.

⁹⁶⁵ Missão dos Estados Unidos na União Europeia, “EU Arms Embargo against China”, 17 de Novembro de 2004, declaração incluída in <http://useu.usmission.gov> mas já não disponível.

⁹⁶⁶ Swaine, Michael D. (2005, 16 de Novembro). How is the U.S. Responding to China’s Growing Influence and Capabilities?. In CEIP-CRF Conference “U.S. Policy Toward China: Is It Changing?”, *Carnegie Endowment for International Peace*, in <http://www.carnegieendowment.org/2007/07/17/chinese-military-modernization-and-taiwan-s-security/21z> Acedido em Junho de 2011.

⁹⁶⁷ Transcrição de Glaser, Bonnie S. (2006, 12 de Janeiro). US-China Relations: China Welcomes Bush and Ponders a U.S. Invitation to be a Responsible Stakeholder. *Comparative Connections*, <http://csis.org/publication/comparative-connections-v7-n4-us-china-relations-china-welcomes-bush-and-ponders-us-invi> Acedido em Junho de 2011.

⁹⁶⁸ Glaser, “US-China Relations...”, *ibidem*.

gerir de forma adequada as fricções e problemas decorrentes da cooperação económica e comercial através do diálogo e consultas⁹⁶⁹.

Hu Jintao realizou uma visita de Estado aos EUA, entre 20 e 22 de Abril de 2006. No discurso de boas vindas Bush diria que “como parceiros (*stakeholders*) do sistema internacional as duas nações partilham muitos interesses estratégicos”. Na resposta, Hu Jintao diria que os dois países “têm interesses estratégicos comuns em áreas como a cooperação económica e comercial, segurança, saúde pública, energia e protecção ambiental e na maioria das questões internacionais e regionais”. Hu identificou a cooperação económica e comercial como especialmente vantajosa, adiantando que a interacção e a cooperação reforçada entre as duas partes “serve os interesses dos dois povos e a causa da paz e do desenvolvimento mundial⁹⁷⁰. Em Dezembro de 2006, o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Henry Paulson, liderou uma delegação de membros da administração na participação do Primeiro Diálogo Estratégico Económico entre os Estados Unidos e a China que teve lugar em Pequim⁹⁷¹. Paulson interpelaria a China a tomar acções mais decisivas quanto a várias reformas, removendo os controles estatais à sua moeda, o yuan, e pondo fim a violações correntes dos direitos de propriedade intelectual.

Em Janeiro de 2007, o disparo de um míssil chinês para a atmosfera visando um satélite meteorológico antiquado provocou uma onda de protestos de vários países, incluindo os Estados Unidos, o Japão, o Canadá e a Austrália, o que não teria resposta oficial chinesa. A imprensa comentava a dimensão da ameaça, pois o teste comprovara que a China poderia destruir satélites de vigilância norte-americanos a voar em órbita baixa⁹⁷². Em Abril de 2007, a representante americana na OMC, Susan C. Schwab, anunciaria planos da administração para apresentar uma reclamação junto do Organismo de Solução de Controvérsias da Organização por barreiras chinesas à entrada de produtos norte-americanos em território da RPC e por violações continuadas de direitos de propriedade intelectual decorrentes da pirataria de CD, livros, vídeos e outras mercadorias. Em declarações à imprensa, Schwab comentou que “estas medidas não constituem acções hostis contra a China” e que “a submissão destes litígios à OMC (em Genebra) é o modo normal para parceiros comerciais adultos solucionarem as suas diferenças”⁹⁷³. Em Maio de 2007, ecoavam na imprensa

⁹⁶⁹ Ibidem.

⁹⁷⁰ Missão Permanente da República Popular da China junto das Nações Unidas. “Presidente Hu participa na cerimónia de boas vindas presidida pelo Presidente Bush”, 20.04.2006, in <http://www.china-un.org/eng/zt/hfm/t248332.htm>. Acedido em Junho de 2011.

⁹⁷¹ *AFP Press*, “US, China agree to cooperate on trade but frictions remain”, 15 de Dezembro de 2007.

⁹⁷² Stephen Hadley, conselheiro nacional de segurança de George W. Bush levantaria a possibilidade da liderança chinesa não ter tido conhecimento dos preparativos do disparo, responsabilidade do Exército. *International Herald Tribune*, “U.S. tries to interpret silence over China anti-satellite test”, 21 de Janeiro de 2007, in www.ihf.com

⁹⁷³ *International Herald Tribune*, “U.S. Toughens its position on trade policy with China”, 9 de Abril de 2007, in www.ihf.com

sentimentos de frustração com o Diálogo Económico de Alto Nível (SED) realizado em Washington e a sua falta de resultados concretos⁹⁷⁴. A delegação chinesa liderada pela Vice-Primeira-Ministra Wu Yi, procurou sossegar os receios americanos quanto ao alargamento do défice comercial, ao mesmo tempo que se queixou da decisão norte-americana de desencadear uma reclamação contra a China na Organização Mundial de Comércio.

Na cimeira da APEC de Setembro de 2007, em Sidney, Hu Jintao e George Bush voltaram a encontrar-se. Na conferência de imprensa conjunta Bush referiu ter conversado com o líder chinês sobre questões como o Irão, a Coreia do Norte e o Sudão, mudanças climáticas, relações económicas e comerciais, conversão monetária do Yuan e “ter partilhado com o Presidente a crença na liberdade religiosa” concluindo por a troca de impressões fora positiva. Em resposta, Hu referiu a discussão pelos dois líderes dos progressos realizados nas relações bilaterais em meses mais próximos, no debate de questões bilaterais, expressando a convicção dos dois lados irem “trabalhar para desenvolver as dimensões comercial e empresarial dos dois lados através do diálogo e de consultas”⁹⁷⁵. Contraditando esta aparente atmosfera de cordialidade e diálogo, a China recusou a entrada no porto de Hong Kong, em Dezembro de 2007, do porta-aviões *USS Kitty Hawk* e de outros navios acompanhantes, visita cuja autorização havia sido requerida, com vários meses de antecedência, decisão que inverteria por “razões humanitárias”⁹⁷⁶. A recusa chinesa foi interpretada como retaliação pela presença de George W. Bush numa cerimónia no Congresso dos Estados Unidos em que o Dalai Lama foi obsequiado com a Medalha de Ouro do Congresso.

Os comentadores dividem-se na avaliação das mudanças ocorridas no relacionamento bilateral. Joseph S. Nye argumenta que a China ainda tem muito caminho a percorrer e confronta-se com muitos obstáculos ao seu desenvolvimento, pelo que se as economias da China e dos Estados Unidos continuarem a crescer às taxas actuais, a economia americana ainda será três vezes maior que a chinesa em 2020⁹⁷⁷. Quanto à ameaça militar, Nye afirma que “o resultado da competição militar dependerá no que os Estados Unidos e os outros países fizerem nas próximas décadas porque a chave do poder militar na era da informação depende da capacidade de reunir, processar, disseminar e integrar sistemas complexos de vigilância espacial, processadores de alta velocidade e armas *smart*”.

⁹⁷⁴ *The Japan Times*, “Editorial- Strategic Economic Dialogues stumbles”, 28 de Maio de 2007, in www.japantimes.co.jp

⁹⁷⁵ Presidente dos Estados Unidos, Presidente George W. Bush, APEC 2007, Comunicado de Imprensa, 6 de Setembro de 2007 in <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/09/20070906-1.html>

⁹⁷⁶ Glaser, Bonnie e Murphy, Daniel. (2007, 6 de Dezembro). China and the USS Kitty Hawk. CSIS-Center for Strategic & International Studies, in www.csis.org

⁹⁷⁷ Nye Jr, Joseph S. (2006, 16 de Março). The Future of US-China Relations. *Pacific Forum CSIS*. PacNet nº 10, in www.csis.org/pacfor

A China, diz, "desenvolverá algumas destas capacitações mas de acordo com muitos analistas militares não é provável que a China reduza depressa o diferencial que tem dos Estados Unidos".

Bonnie S. Glaser anota que o rápido crescimento da China e o seu alcance global colocam novos desafios e oportunidades mas a incerteza quanto às ambições da China criaram fissuras na Administração Bush, no Congresso e na sociedade civil como lhes responder⁹⁷⁸. Glaser citava os seguintes desenvolvimentos: diferenças quanto à questão de Taiwan, divergências também quanto ao programa de armamento nuclear da Coreia do Norte, limitações quanto aos resultados expectáveis das cimeiras entre os líderes, retoma de contactos entre os altos comandos militares dos dois lados como oportunidade para reduzir a desconfiança, subida de tom em divergências como a reforma da moeda chinesa e os direitos de propriedade intelectual, emergência de percepção nos Estados Unidos que a China procura "expulsar" os EUA da Ásia conduz a exacerbar suspeitas acerca das intenções chinesas. Esther Pan identifica o comércio (subida do volume, défice favorável à China e medidas proteccionistas do governo de Pequim), a manipulação do renminbi, a subida de despesas militares (sessenta a noventa mil milhões de dólares segundo algumas estimativas), o estabelecimento de um anel de segurança com países da Ásia Central, a aproximação de Pequim aos vizinhos asiáticos, a disputa de recursos energéticos e a subida das desigualdades internas, da corrupção e abuso de poder como pontos que alimentam uma competição crescente com os Estados Unidos⁹⁷⁹. Josh Kurlantzick anota que a falta de interesse da Administração Bush na Organização de Cooperação de Xangai (uma organização regional apadrinhada pela China) se deve ao facto da administração ter concentrado a sua atenção, depois do 11 de Setembro, no mundo muçulmano, deixando de chamar a Pequim "competidor estratégico" e incentivando a cooperação militar bilateral, com visitas de altas patentes dos EUA a Pequim⁹⁸⁰. Apesar da subida do perfil da China em vários campos, Kurlantzick considera que a relação EUA-China não se assemelha à das superpotências na Guerra-fria porque a China se encontra muito dependente dos investimentos americanos como os Estados Unidos dependem desta para colocação dos seus produtos industrializados o que faz dos parceiros "frenemies", isto é, amigos e inimigos ao mesmo tempo.

Minxin Pei, do Carnegie Endowment for International Peace, considera que a China tem sido a grande beneficiária do declínio dos Estados Unidos desde o 11 de Setembro, embora grande parte da

⁹⁷⁸ Glaser, Bonnie S. (2006, 2 de Fevereiro). Sino-US Relations: Drawing Lessons from 2005. *Pacific Forum CSIS*, PacNet nº 4, in www.csis.org/pacfor

⁹⁷⁹ Pan, Esther. (2005, 11 de Novembro). The U.S.-China Relationship: Policy Goals. *Council of Foreign Relations*, in <http://www.cfr.org/publication/9205>

⁹⁸⁰ Kurlantzick, Joshua. (2007, 6 de Setembro). China's Latest Export: Soft Power. *Los Angeles Times*, transcrito pelo Carnegie Endowment for International Peace, in www.carnegieendowment.org.

opinião pública chinesa seja desfavorável aos EUA⁹⁸¹. Minxin anota que não é essa a opinião da liderança chinesa porque a preocupação de Washington com a *Guerra do Terror* e a aventura do Iraque deu a Pequim “valioso espaço estratégico”, mas que abaixo do nível do governo as opiniões são mais ambivalentes. Segundo Minxin existem três campos, os realistas que defendem que apesar dos seus inúmeros erros os Estados Unidos permanecem superiores em “hard power” e portanto não estão em declínio; os nacionalistas-conservadores que olham para a supremacia militar e económica da América e essa dominância deixa-os “nervosos até paranóicos” vendo a proximidade americana do Dalai Lama como a tentativa de Washington minar o poder da China; os “cosmopolitas” que olham o recente declínio no prestígio dos Estados Unidos e na sua liderança mundial como algo que pode causar danos à China pois o sistema internacional está em vias de perder o seu estabilizador. Na opinião de Minxin dos três campos os realistas são os que têm mais influência dentro e fora do governo (chinês), os nacionalistas não têm qualquer influência na definição da política externa.

Wang Jisi, director do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais da Escola Central do Partido Comunista Chinês, afirma que os Estados Unidos são o único país com capacidade e ambição de exercer uma primazia global, o que significa que só os EUA podem exercer maior pressão estratégica sobre a China⁹⁸². Embora Pequim se tenha “coibido de identificar Washington como adversário ou criticá-lo pelo seu “hegemonismo” muitos chineses vêem os Estados Unidos como a maior ameaça à estabilidade nacional e à segurança do seus país”. Segundo Wang Jisi, as relações sino-americanas evidenciam diferenças mais profundas que quaisquer outras relações bilaterais, “sendo uma complexa e paradoxal união de contrários”, e que “o fosso enorme entre os dois países no capítulo do poder nacional, estatuto internacional e diferenças fundamentais dos seus sistemas políticos e ideologias impedem os Estados Unidos de ver a China como um parceiro”. Porque “as influências políticas, económicas, sociais e diplomáticas da China nos Estados Unidos são menores que as influências destes na China é natural que nas suas relações os EUA tomem a ofensiva e a China a defensiva”. Numa dinâmica complexa tentar “ver a relação China-Estados Unidos como uma relação soma zero é um engano” e tenderá a ameaçar os interesses nacionais dos dois países. Wang anota que o crescimento das despesas militares da China devem ser “olhadas com naturalidade e que a questão que Washington deve ter em atenção não é a sua subida mas para onde se dirige a máquina militar chinesa” ainda que esta seja uma fracção das forças militares norte-americanas. Wang afirma que “a história prova que os EUA não são o inimigo permanente da China

⁹⁸¹ Minxin Pei. (2007, 11 de Dezembro). An Unlikeley New Ally. *Newsweek* via www.newsweek.com

⁹⁸² Wang Jisi. (2005, Setembro-Outubro). China's Search for Stability with America. *Foreign Affairs*, 84, 5, in <http://www.foreignaffairs.com/issues/2005/84/5>

nem esta quer que os Estados Unidos a vejam como inimigo”⁹⁸³. A melhoria das relações sino-americanas “será vagarosa, limitada e condicional e essa é a razão porque os problemas complexos devem ser geridos de forma cautelosa num quadro estável destinado a minimizar essas disfunções”⁹⁸⁴.

Tao Wenzhao, da Academia de Ciências Sociais da China, aulinha que a relação China-EUA se moveu do plano bilateral para cobrir questões regionais e globais (inclusive segurança) e questões económicas, e que o intercâmbio aos diversos níveis tem lugar com grande desenvoltura⁹⁸⁵. Os dois países, regista o académico, partilham um maior número de interesses e e tornaram-se dependentes um do outro do ponto de vista estratégico e económico. O comércio EUA-China ajudou a criar quatro a oito milhões de postos de trabalho nos Estados Unidos, favorecendo contactos ao mais alto nível documentados pelo primeiro encontro do Diálogo Económico e Estratégico sino-americano. Apesar dos progressos realizados, “Washington ainda tem inúmeras dúvidas acerca dos progressos da China o que se reflecte em várias passagens do Relatório sobre Segurança Nacional do Presidente dos EUA e no Relatório de Acompanhamento Quadrienal do Pentágono”. Na perspectiva de Tao “as dúvidas continuarão por um tempo significativo e podem apenas ser dissipadas pelo desenvolvimento contínuo das relações bilaterais”.

No ano de 2007 e 2008 confirmaram-se as tendências de anos anteriores, sendo o ano de 2008 dedicado às eleições presidenciais norte-americanas. Uma análise pelas declarações dos principais candidatos revela pouca atenção aos problemas da Ásia e da China e uma atenção quase exclusiva aos problema económicos internos dos Estados Unidos⁹⁸⁶.

Fazendo o balanço dos anos de administração republicana é possível dizer que as relações bilaterais sino-americanas melhoraram entre 2001 e 2009, ou pelo menos adquiriram maior profundidade com a explicitação das vertentes de divergência⁹⁸⁷. Podem lembrar-se os casos do bombardeamento da embaixada chinesa em Belgrado, do choque dos aviões (americano e chinês) sobre Hainão para sublinhar campos de divergência mas dificilmente se afasta a conclusão que a relação entre os dois parceiros se tornou demasiado importante para ser secundarizada. Pontos importantes da agenda bilateral foram a questão de Taiwan, o problema da Coreia do Norte e do Diálogo a Seis, o dossier da não proliferação, a intervenção americana no Iraque, o problema dos

⁹⁸³ A corroborar esta caracterização. David Shambaugh comentava em 2007 que grande parte dos comentários em Washington sobre a China deixam entender que a América identificou o seu novo “grande inimigo” mas que no cômputo global a relação complexa é caracterizada por cooperação substancial em questões bilaterais, regionais e globais apesar de subsistir alguma suspeição acerca dos motivos e das acções. Cf. Shambaugh, David. (2007, Abril). China and the U.S. To Hedge or to Engage. *Yale Global*, online, in <http://yaleglobalyale.edu>

⁹⁸⁴ Wang Jisi, “China’s Search for Stability...”, *ibidem*.

⁹⁸⁵ Tao Wenzhao. Sino-US Relations: from bilateral to global. *Macau Daily Times*, www.macaudailytimes.com.mo

⁹⁸⁶ Sutter, Robert. (2008, 19 de Fevereiro). Converging Chinese and U.S. “Gulliver strategies” in Asia: Implications for U.S. Policy”. *Pacific Forum CSIS*, PacNet nº 13, in www.pacforum.org

⁹⁸⁷ Cabestan, Jean-Pierre, *La Politique Internationale...*, *op. cit.*, pp. 219-247.

direitos do homem, as questões comerciais e a subida da rivalidade militar e estratégica. Tratam-se de questões (salvo o Iraque) que cruzam as presidências democrata e republicana dos Estados Unidos no período em análise. Nalgumas, Estados Unidos e China acordaram em discordar. Esse parece ser o caso de Taiwan e da Coreia do Norte, temas que revelam a projecção, no tempo actual, de questões herdadas da Guerra-fria. Tratam-se de alianças do passado que é muito difícil a qualquer dos protagonistas enjeitar. Noutra, (Iraque) a China tomou uma posição táctica não bloqueando os esforços norte-americanos numa questão que era e é para a América de segurança nacional. Numa outra, (a subida dos gastos militares com a defesa e o reforço do arsenal chinês) os Estados Unidos mantiveram um discurso público crítico e uma postura em privado de compreensão com a posição chinesa. Numa outra (o problema dos direitos humanos) os dois interlocutores ficaram nas respectivas posições com o Presidente Bush a marcar as suas convicções pessoais em gestos de apoio ao Dalai Lama e declarações de fidelidade à liberdade religiosa e política e Hu Jintao a marcar as reservas chinesas à concepção americana. Numa outra (rivalidade estratégica) Estados Unidos e China jogaram um verdadeiro jogo do gato e do rato com Pequim a usar o seu poder “soft” (suave) para desenvolver um verdadeiro “namoro” dos poderes regionais do Pacífico e Washington a contrabalançar essas manobras com o reforço das suas alianças tradicionais com os países asiáticos e a abertura de uma linha de cooperação no campo da segurança com a Índia e o Paquistão⁹⁸⁸. Um olhar objectivo e prospectivo conclui que as relações Estados Unidos-China são talvez a mais importante relação bilateral no mundo⁹⁸⁹.

Do lado da China consolidou-se a percepção que a sua ascensão a Grande Potência é efectiva mas que o país tem ainda um estatuto secundário na hierarquia do poder global. A China parece não querer obter ganhos imediatos e directos da sua disponibilidade para a cooperação internacional. Os líderes (chineses) têm um notório desejo que a China seja compreendida pelas outras nações como um país pacífico, não ameaçador e no fundo responsável. O seu envolvimento nas operações de manutenção de paz da ONU, a sua adesão aos principais tratados de dissuasão militar e nuclear, e declarações consistentes dos seus líderes são evidência da preocupação central com a imagem internacional e razão de ser da adesão da China a vários normativos internacionais. Há também a ideia de um instrumentalismo difuso pois os líderes têm consciência que sendo vista como um

⁹⁸⁸ Elizabeth Economy e Adam Segal consideram ser um erro procurar elevar a relação bilateral a um nível superior, porque sobe o padrão das expectativas a um nível de parceria que não pode ser alcançado e exarceba as diferenças reais em Washington e Pequim. Economy, Elizabeth, Segal, Adam. (2009, Maio-Junho). The G2 Mirage. Why the United States and China are not ready to Upgrade Ties, *Foreign Affairs*, 88, 3, 14-23.

⁹⁸⁹ Em conjunto os Estados Unidos e a China perfaziam mais de trinta por cento do produto interno bruto mundial em 2007, enquanto no fim de 2008 o comércio bilateral valia quatrocentos e nove mil milhões de dólares (americanos), sendo a China o maior detentor de títulos de tesouro dos Estados Unidos com uma reserva monetária avaliada em setecentos mil milhões de dólares. Cf. Scissors, Derek. (2009, Maio-Junho). Deng Undone. The Costs of Halting Market Reform in China, *Foreign Affairs*, 88, 3, 24-39.

Grande Poder Responsável lhe possibilita espaço para o desenvolvimento económico e para dissuadir outros países de tentar desestabilizar o seu sistema político ou condicionar as suas escolhas, melhorando o seu estatuto global e a sua legitimidade, aos olhos dos seus próprios cidadãos e de outros.

Comparando com a análise que fizemos da relação bilateral União Europeia-China⁹⁹⁰, verifica-se na relação Estados Unidos-China enormes dissemelhanças, tanto do ponto de vista de estilo como de substância. A relação sino-americana é mais frontal, directa, retórica, replicante, exigindo manobras de compensação para se lhe retirar azedume, fricção e impacto nas opiniões públicas e nos *media*. A relação sino-europeia é mais cerimonial, diplomática, positiva e cortês, mais processualizada através de uma textura de diálogos e interações (que não existem no caso sino-americano). O crucial da relação bilateral sino-americana são as questões de segurança e defesa, crescentemente cooperação militar, (as quais estão praticamente ausentes das relações sino-europeias). Os Estados Unidos são vizinhos da China se olharmos o mapa da Ásia centrado no Oceano Pacífico; a Europa está absolutamente ausente desses condicionamentos regionais e não tem mostrado particular predilecção pelas questões de segurança e defesa. O essencial da relação bilateral UE-China é comércio e relações económicas, um pouco de cooperação técnica e científica e uma articulação das posições políticas em fora internacionais que ajudem a consolidar uma voz autónoma europeia. Por isso, no caso das relações Estados Unidos-China funciona muitas vezes uma aproximação realista de refazamento de balanças de poder como Henry Kissinger tem várias vezes assinalado, balança que não existe no caso das relações UE-China. A iniciativa desse jogo de compensações é umas vezes dos Estados Unidos, outras da China e decorre da agenda internacional e por isso é essencialmente reactiva.

No caso das relações UE-China tudo se passa ao nível dos responsáveis de segundo e terceiro níveis envolvendo pouco os líderes de topo o que tem a ver com o facto da União Europeia não ser um país soberano mas um espaço de integração regional e a sua política externa estar nas mãos de uma troika formada pelo Presidente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão Europeia e o Alto Comissário para a Política Externa. No caso das relações EUA-China é privilegiado o contacto dos líderes, com o Ministério dos Negócios Estrangeiros (e o Secretário de Estado dos Estados Unidos) a fazer “as despesas da conversa” e o jogo da propaganda.

Tratam-se de relações de tipo diferente e com exigências de monitoragem também diferentes. Serão umas mais ganhadoras que as outras? Na perspectiva do autor da dissertação a resposta a essa questão não é fácil. Se se entende por ganhadora uma relação em que no nível da conflitualidade

⁹⁹⁰ E que continuaremos no ponto seguinte dando o “olhar” chinês.

alterna com a de conciliação a relação sino-americana é ganhadora. Se se considera por ganhadora uma relação estável, tranquila, mais equidistante parece que a relação sino-europeia é mais profunda. É como, usando uma analogia, dançar o tango: são precisos dois dançarinos que conheçam bem os passos, mas normalmente ganha o par que empresta mais naturalidade à dança do que empresta mais paixão.

6.2 A visão chinesa sobre a Europa e a União Europeia: diferença de identidades e valores comuns.

A visão chinesa sobre a Europa e a União Europeia constrói-se por duas linhas de raciocínio que são complementares: a visão dos líderes exposta nas suas declarações políticas e da diplomacia chinesa; a avaliação dos académicos e dos institutos de estudos internacionais da China. As duas constroem a visão das elites e ao arripio de uma ideia que passa nos círculos ocidentais, nem sempre as segundas são uma câmara de eco das primeiras. Há hoje uma sofisticação de visões e uma pluralidade de opiniões, nos meios académicos chineses, que não encaixa bem na visão maniqueísta de um séquito de colaboracionistas de um regime de autocratas⁹⁹¹. Faremos um pequeno resumo das primeiras e uma sinopse das segundas com base em entrevistas presenciais realizadas em Julho de 2010, em Pequim.

Em 2002, o Ministro dos Negócios Estrangeiros da China, Shi Guangsheng, afirmava numa recepção internacional que o governo chinês atribui grande importância ao desenvolvimento de relações com a UE e os seus membros e que a China e a Europa são forças importantes no mundo multipolar, sendo a sua relação estável e de longo prazo. O Ministro chinês invocou, a esse propósito, os progressos realizados nas relações económicas e comerciais, as visitas oficiais, os diálogos multilaterais e as consultas políticas assinalando que as mesmas tiveram lugar num “ambiente de compreensão mútua gerador de amplo consenso”⁹⁹². Em Setembro de 2006, em entrevista à imprensa europeia, o Primeiro-ministro Wen Jiabao registou a importância e progresso ocorridos nas relações bilaterais UE-China, informando do lançamento de conversações para um novo Acordo-Quadro com o objectivo de “aprofundar a cooperação bilateral nas áreas da política, da economia, da ciência e

⁹⁹¹ Ver entrevistas realizadas em Pequim entre 5 e 9 de Julho de 2010 a académicos e investigadores do Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas, da Academia das Ciências Sociais, da Academia de Cooperação Económica e Internacional, da Universidade para os Negócios Estrangeiros, e da Universidade de Renmin in adenda a esta dissertação.

⁹⁹² *China Translation*, “Speech of the Minister of Foreign Trade and Economic Cooperation of China on a Reception hosted by EU-China Business Association and Belgium Chinese Economic and Commercial Council”, 1 de Fevereiro de 2002, in www.chinatranslation.org. Acedido em Maio de 2009.

tecnologia e da educação e cultura” tendo em conta o pano de fundo do Diálogo Europa-Ásia (feito no quadro da ASEM)⁹⁹³.

Na sequência da saída da Comunicação 2006, 632 *final* da Comissão Europeia que estruturou a Parceria Estratégica União Europeia-China como uma relação de longo prazo, plurisectorial e multinível, o porta-voz do Ministério dos Negócios Estrangeiros da RPC, Qin Gang, comentou o documento europeu. O diplomata veiculou a apreciação da China pelos factores positivos contidos na Comunicação, revelando que o seu país estava disponível “para juntar as mãos à União Europeia, tendo em conta os interesses globais do relacionamento bilateral e para assumir uma atitude construtiva de forma a levar por diante a Parceria Estratégica e abrangente UE-China”⁹⁹⁴.

No quadro da sétima reunião da ASEM e da visita do Presidente da Comissão, Durão Barroso, a Pequim, a imprensa chinesa ecoou declarações do Presidente Hu Jintao congratulando-se com o contributo das relações entre a China e a União Europeia para a paz mundial, a estabilidade e a prosperidade, assinalando que as mesmas “havia ultrapassado o nível bilateral para assumirem um significado cada vez mais internacional”. Hu Jintao propôs a Durão Barroso consolidar “o alicerce político da relação bilateral, segundo o princípio do reforço da confiança mútua, promovendo uma cooperação concreta em vários sectores, em reciprocidade, e tratando preocupações e opiniões divergentes de acordo com o respeito mútuo e consultas num plano de igualdade”⁹⁹⁵. Em Novembro de 2008, em sequência do anúncio da recepção pelo Presidente francês Nicolas Sarkozy, do Dalai Lama, o porta-voz do Ministro dos Negócios Estrangeiros da China, Qin Gang, anunciou o adiamento da 11ª Cimeira UE-China, por a Cimeira “não contar com a melhor atmosfera, nem poder alcançar os objectivos esperados” registando que “a causa e a responsabilidade do adiamento não está do lado chinês”⁹⁹⁶.

Este evento é significativo pois trata-se da primeira vez desde a repressão das manifestações estudantis em Tiananmen que a China critica explicitamente uma atitude europeia numa questão crucial da sua política interna, mas o estilo e os termos empregues são manifestamente contidos o que

⁹⁹³ Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, “Interview given by Chinese Premier Wen Jiabao to Media”, 9 de Setembro de 2006, in <http://www.china-botschaft.de/det/zt/t270969.htm>. Acedido em Maio de 2009.

⁹⁹⁴ Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, “Foreign Ministry Qin Gang’s Comments on China-EU Relations, US-India Civil Nuclear Agreement, the Visit by Jordanian Minister to China”, 16 de Dezembro de 2006, in www.mfa.gov.cn/eng/xwfw/s2510/2535/t284269.htm. Acedido em Maio de 2009.

⁹⁹⁵ Xinhua, “Chinese President calls for strengthening Sino-EU relations”, 14 de Outubro de 2008, in http://news.xinhuanet.com/english/2008-10/23/content_10241167.htm. Como pano de fundo às declarações verificavam-se obstáculos na entrada das exportações chinesas (vestuário, têxteis e sapatos) nos portos europeus. Acedido em Maio de 2009.

⁹⁹⁶ A França tinha a presidência rotativa do Conselho Europeu e Sarkozy anunciara ir encontrar-se com o líder tibetano a seguir à cimeira União Europeia-China de 2008. O anúncio foi interpretado pelo lado chinês como uma provocação e sinal de desrespeito. *China Government’s Official Web Portal*, “China postpones summit with the EU due to French leader’s planned meeting with Dalai Lama”, 27 de Novembro de 2008, in http://www.gov.cn/misc/2008-11/27/content_1161215.htm. Acedido em Maio de 2009.

revela uma evolução importante: a China percebe que os governantes europeus têm satisfações a dar às suas opiniões públicas e que a questão dos direitos humanos é uma questão política e ideológica sensível. Poucos meses depois as relações bilaterais foram restabelecidas de forma plena e a 11ª Cimeira bilateral teve lugar sob a presidência checa do Conselho Europeu⁹⁹⁷.

Em 3 de Junho de 2009, numa conferência em Bruxelas, Song Zhe, chefe de Missão da China na União Europeia, falou sobre as expectativas chinesas quanto às relações com a Europa sob o lema “Cimeira UE-China: começar de novo?”⁹⁹⁸. O diplomata acentuou a visão multilateral comum dos dois parceiros estratégicos: o consenso bilateral na construção de uma ordem internacional e na luta contra a crise financeira global e as mudanças climáticas documentado pela assinatura de três acordos de cooperação - criação de um Centro de Energia Limpa, cooperação entre Pequenas e Médias Empresas e lançamento de uma Parceria para a Ciência e Tecnologia. Song Zhe referiu também que para se perceber a importância e a dimensão da relação bilateral UE-China, importa: a) defini-la; b) saber se é a relação UE-China uma relação mutuamente vantajosa (*win-win*); c) identificar qual o seu motor.

Nas palavras de Song Zhe a relação bilateral é como “um elefante”, a China é a maior nação em vias de desenvolvimento do mundo, com um quinto da população do planeta e a União Europeia é o maior grupo de países desenvolvidos, com o “mais sofisticado processo de decisão existente” pelo que “a singularidade e complexidade da China e da UE tornam a sua relação única e complexa”. A grandeza dos dois actores internacionais é reforçada pelo facto de novas dimensões terem sido acrescentadas à sua relação bilateral tornando a cooperação mais estreita. Tudo isso coloca três “transcendências” ao desenvolvimento e aprofundamento da Parceria: a) transcender as questões específicas, tendo em conta que as discordâncias pontuais não fazem perder de vista o que há de comum no relacionamento bilateral; b) transcender as limitações temporais, porque as flutuações na relação não afastam o curso sustentado do seu crescimento; c) transcender o carácter bilateral, porque a relação bilateral tem já um impacto global (mundial) que não pode ser subvalorizado⁹⁹⁹.

Song Zhe citou a explicação dada pelo Primeiro-ministro Wen Jiabao na Cimeira de Praga de 2009 sobre a natureza “estratégica” e “abrangente” da Parceria: por “estratégica” entende-se a relação perspectivada no longo prazo e vista sob um ângulo de análise estratégico, não desviado por questões particulares; por “abrangente” entende-se uma relação que importa ser reforçada em todos

⁹⁹⁷ Conselho da União Europeia, Comunicado de Imprensa 10234/09, Praga, 20 de Maio de 2009, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107965.pdf. Acedido em Dezembro de 2010.

⁹⁹⁸ Song Zhe, “Keynote Speech by H.E. Ambassador Song Zhe, Head of the Mission of the People’s Republic of China to the European Union at the Policy Dialogue “EU-China Summit: making a fresh start?”, Missão da República Popular da China nas Comunidades Europeias, Bruxelas, 12 de Junho de 2000, www.chinamission.be/eng/jd/t567437.htm. Acedido em Maio de 2009.

⁹⁹⁹ Song Zhe, *op. cit.* Tradução do autor da dissertação.

os campos; por “parceiros” considera-se que os dois lados devem respeitar-se como iguais, trabalhar para o benefício comum e ajustar-se às preocupações uns dos outros¹⁰⁰⁰. Isso conduz à segunda questão por si próprio formulada: é a relação bilateral vencedora? Song Zhe dá-lhe uma resposta positiva, destacando que a China e a União Europeia são “parceiros indispensáveis no caminho para o desenvolvimento”, e que mantém um diálogo de alto nível económico e comercial que teve já duas rondas e que contribui para o aprofundamento das relações. Contudo para que a dimensão de longo prazo seja valorizada e se torne uma relação de sucesso essa metodologia deve ser aplicada ao plano político e à resolução das questões pendentes como o embargo de armas e a não concessão à China do Estatuto da Economia de Mercado, “impasses que chocam não só os dirigentes e diplomatas mas também os cidadãos comuns”¹⁰⁰¹.

Finalmente, qual é a força impulsionadora da relação bilateral? Song Zhe identifica “os interesses comuns que ligam a China à Europa e empurram a relação para a frente”. Em primeiro lugar, preservar a paz e o desenvolvimento internacional e adaptar-se ao processo de globalização, prestando a China apoio ao processo de integração europeia e a União Europeia apoiando a reforma e a abertura ao exterior da RPC. Em segundo lugar, promover a paz, estabilidade, segurança, prosperidade e desenvolvimento sustentável no mundo, resolvendo os problemas pelo diálogo, pelo multilateralismo efectivo, reforçando o papel das Nações Unidas, trabalhando em conjunto para defrontar as questões globais da crise financeira internacional, das mudanças climáticas entre outras. Rejeitando a ideia de uma China desejosa de controlar o mundo, Song Zhe citou uma declaração de Wen Jiabao: “um país, dois países ou um grupo de países não conseguem resolver os problemas do mundo. A multipolaridade e o multilateralismo são o caminho para a frente pois eles servem as aspirações dos povos do mundo”. Quanto mais os dois parceiros se desenvolverem, maior responsabilidade e interesse partilharão quanto à paz mundial e ao desenvolvimento internacional, concluiu o embaixador¹⁰⁰².

Numa entrevista à cadeia estatal CCTV, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Yang Jie Chi disse que a UE tem desempenhado um papel importante na cena internacional e que é previsível que esse papel se reforce, pois a China valoriza muito as suas relações com a Europa (União Europeia e

¹⁰⁰⁰ Song Zhe, *op. cit.*. Já Deng Xiao-Ping afirmara nas Nações Unidas que “o comércio internacional deve ser baseado nos princípios da igualdade, benefício mútuo e troca dos bens necessários” e que os “assuntos económicos internacionais devem ser geridos por todos os países em vez de serem monopolizados por uma ou duas superpotências”. Há aqui uma manifesta continuidade discursiva ligada à tese central da China como país em vias de desenvolvimento. Cf. Deng Xiao-Ping, “Discurso do chefe de delegação...” *op. cit.*.

¹⁰⁰¹ Ibidem..

¹⁰⁰² Song Zhe, *op. cit.*.

Estados-membros)¹⁰⁰³. As relações têm evoluído num sentido positivo e obtido grandes sucessos em áreas diferentes, sendo a UE o principal parceiro comercial da China, encontrando-se 200 000 estudantes chineses a estudarem nas universidades europeias. Apesar da sintonia de pontos de vista entre União Europeia e China “existem diferenças, em termos de herança cultural, quadro histórico, estágio de desenvolvimento e sistema social, pelo que é natural que existam divergências. Elas podem, contudo, ser ultrapassadas através de consultas bilaterais na base do respeito mútuo, da igualdade e benefício comum e pela identificação dos interesses comuns numa variedade de áreas”. Segundo o político, “a relação tornar-se-á melhor com o tempo, tendo-se tornado já uma relação “madura” mas sendo ainda susceptível de ser melhorada”¹⁰⁰⁴.

Podemos sumariar os depoimentos anteriores no sentido de concluir que existe uma convergência objectiva dos líderes e diplomatas chineses em olhar a União Europeia como um parceiro para o diálogo estratégico e para passar para o discurso comunicacional a visão de uma nova ordem multipolar que seja alternativa à hegemonia e à abordagem da “política de poder”. A elite chinesa tem consciência que o seu país tem uma voz incontornável nos assuntos mundiais e que para ser ouvida precisa de fazer o maior número de aliados, coibindo-se de regressar a uma lógica de isolamento. A relação sino-europeia é um elemento dessa cadeia de interdependência e a garantia de que a China é ouvida nas questões relevantes, pois os governantes chineses perceberam que apesar da dependência estratégica dos Estados Unidos, a sobrevivência da União Europeia como actor internacional depende da sua capacidade de conduzir uma política autónoma e de acordo com a sua visão própria do mundo. Em termos de meta, uma ordem internacional com os Grandes Poderes numa espécie de *concerto multilateral* é o cenário mais desejável às ambições da China que sendo uma potência regional ainda não é uma potência global, designadamente a nível tecnológico, científico, de segurança e defesa. Não se desconhece que dentro do regime chinês existem vozes que preferirão uma relação de disputa e rivalidade estratégica quanto aos europeus mas como detalharemos a seguir a noção que há em Pequim é que estas vozes são minoritárias e não têm para já grande eco no círculo mais importante de decisão do Politburo chinês¹⁰⁰⁵. (grifos nossos)

Existem naturalmente disparidades na forma como a China e a União Europeia se olham a si próprias, o que tem a ver com os princípios que as regem e os alicerces da sua identidade. A forma de atenuar o que é diferente e contraditório passa segundo um comentador pelo diálogo estratégico nas

¹⁰⁰³ Yang Jie Chi, Entrevista do Ministro de Negócios Estrangeiros da RPC, CCTV, 10 de Março de 2010, in http://big5.home.news.cn/gate/big5/news.xinhuanet.com/video/2010-03/07/content_13115018.htm

¹⁰⁰⁴ Yang Jie Chi, *ibidem*.

¹⁰⁰⁵ Acta de conversa Zhou Liqun e Fan Ying do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Negócios Estrangeiros da China. In adenda a esta dissertação.

questões críticas e fundamentais, pelos contactos directos e regulares (de Alto Nível) entre as elites, pela compreensão da posição e dos motivos de cada interlocutor, evitando os mal-entendidos¹⁰⁰⁶.

Detenhamo-nos agora na visão dos académicos chineses em relação à Europa e à União Europeia deixando para a última secção um balanço da política externa da China em relação à União Europeia. Feng Zhongping director do Instituto de Estudos Europeus do Instituto de Relações Contemporâneas da China, em palestra na Universidade de Hong Kong, dizia que a UE é muito importante na estratégia externa da China, sendo um dos seus principais parceiros comerciais, um “defensor positivo de um mundo multipolar e da democracia nas relações internacionais, um cooperador na gestão de crises e um impulsionador da cooperação entre a Europa e a Ásia”¹⁰⁰⁷. A UE é mais “um centro político e económico do que uma entidade territorial” pelo que a atitude da China perante ela “tem variado de acordo com as diferentes estratégias económicas e políticas ao longo do tempo e de acordo com as atitudes da própria União Europeia”. Apesar dos progressos realizados, “a Parceria Estratégica precisa de muito empenhamento e esforço diplomático para resolver os problemas do embargo de armas e do Estatuto de Economia de Mercado”¹⁰⁰⁸.

Em artigo publicado em colecção do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, Feng Zhongpin referenciou a importância das relações comerciais entre os dois lados, o alargamento dos laços ao domínio político como campos em que a cooperação se tem desenvolvido¹⁰⁰⁹. A China, segundo o académico, percepciona a Europa como um dos líderes mundiais, mas com uma visão diferente dos Estados Unidos quanto a novos desafios, como a Guerra do Iraque, as mudanças climáticas ou a crise nuclear iraniana. A Europa não pode ser considerada um poder meramente civilista já que “as suas capacidades militares têm-se desenvolvido de forma gradual desde a crise do Kosovo”. A União Europeia “já não é apenas um bloco comercial, mas um actor capaz de desempenhar um papel vital nas operações de manutenção de paz e na gestão de crises”. Segundo o mesmo autor a maior parte dos observadores chineses (e centros de estudos europeus na China) têm uma visão positiva do futuro da integração europeia e a assinatura do Tratado de Lisboa mandou sinais que a União quer seguir em frente. Embora a política externa comum continue num plano intergovernamental, a criação de novos mecanismos de elaboração da PESC tornarão a voz da União Europeia mais ouvida no mundo¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁶ Cf. Zhao & Guoli “The Challenges of a Rising China”, *op. cit.*, pág. 590.

¹⁰⁰⁷ Feng Zhongping, “Prof. Feng Zhongping visited”, Centro de Estudos Europeus da Universidade de Pequim, in <http://web5.pku.edu.cn/euc/>

¹⁰⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁰⁹ Feng Zhongping. (2008, Maio). A Chinese Perspective on China-Europe Relations. In Grevi, Giovanni e Vasconcelos, Álvaro (Eds), *Partnerships for Effective Multilateralism. EU Relations with Brazil, China, India and Russia* (pp. 77-86). Chaillot Paper n° 109. Paris: European Union Institute for Security Studies.

¹⁰¹⁰ *Idem*, pág. 81.

A China, diz Feng Zhongpin, “reconheceu que os interesses comuns com os países europeus excedem as divergências” e a percepção chinesa do “interesse nacional alterou-se ao longo das últimas três décadas” com o país a perceber que “a sua própria estabilidade e prosperidade está ligada ao resto do mundo” e que tem “uma responsabilidade a desempenhar na manutenção da paz mundial e da estabilidade”. Há algum tempo a China adoptou a noção da “emergência pacífica” para revelar as suas intenções ao mundo mas hoje o conceito central é o “mundo harmonioso”, o qual “não deve ser encarado como um mero slogan mas releva que a China está decidida a fazer uma contribuição para a estabilidade e a prosperidade”. Feng retira daí que “a China tem mais em comum com a Europa do que tem com os Estados Unidos na reformulação da ordem internacional” e os europeus, tirando lições do pós-guerra, desenvolveram uma crença forte em que “um multilateralismo efectivo será o princípio essencial para confrontar os novos desafios”. Esta conjugação de pontos de vista leva a concluir que “a China precisa mais da Europa do que esta precisa da China”, pois para muitos chineses “a Europa é um modelo com que eles podem aprender”. Do ponto de vista da China, o que é preciso é “melhorar a confiança mútua”¹⁰¹¹.

Analisando os laços entre os continentes asiático e europeu (o que designa por Euroásia) Lanxin Xiang regista que até 2003 a relação bilateral China-UE desenvolveu-se de forma vagarosa e sem perspectiva estratégica, com os europeus a seguirem a linha americana para com Pequim, preocupados apenas com as oportunidades de negócios¹⁰¹². Os quatro documentos estratégicos europeus anteriores a 2003 tinham uma tónica comum: “tens um problema, nós estamos aqui para ajudar”. Do lado chinês, os líderes não haviam tomado a integração europeia de uma forma muito séria pois estavam demasiado concentrados “numa concepção estreita de soberania nacional para perceberem porque a União Europeia se tinha tornado um actor importante pelo seu próprio pé”¹⁰¹³. Em 2004, a União Europeia subiu “ao topo da agenda internacional dos líderes” porque nos finais de 2003 publicara o seu quinto comunicado conjunto com a China onde qualificava a RPC como “um parceiro estratégico para a governança global”. Três dias depois, segundo o autor, a China respondia com o mesmo entusiasmo (*China EU Policy*, 13 de Outubro de 2003) sendo “a primeira vez que a China respondeu a um declaração de um país estrangeiro que não fora para lançar um contra-ataque em questões como os direitos humanos”¹⁰¹⁴. Ajudar a China a integrar-se no sistema mundial, de forma pacífica, constitui o grande desafio para a União Europeia porque como “modelo para o mundo no século XXI” a UE não pode fracassar no seu progresso constitucional nem no seu desafio

¹⁰¹¹ Feng Zhongping, “A Chinese Perspective...”, *op. cit.*, pág. 85.

¹⁰¹² Lanxin Xiang. (2004). China’s Eurasian Experiment. *Survival*, International Institute of Strategic Studies, 46, 2, 109-122.

¹⁰¹³ Ibid, pág. 118.

¹⁰¹⁴ Ibid, pág. 113.

estratégico: se a UE consegue ou não afirmar-se como uma alternativa política (e de política externa) ao modelo dos Estados Unidos determinará o formato do futuro sistema internacional¹⁰¹⁵.

A análise destes dois autores comprova uma visão coincidente com a linha oficial da diplomacia chinesa veiculada por declarações de responsáveis ministeriais e em particular no Ministério dos Negócios Estrangeiros da RPC quanto ao que esperar das relações com a União Europeia. A posição é sempre muito prudente e revela a cultura de política externa chinesa de nunca questionar directamente e de forma frontal o objecto observado mas fazê-lo, quando esse é o caso, de forma velada e usando analogias ou parábolas para passar uma certa mensagem ou crítica. Na memória dos comentadores está ainda o registo do discurso comunicacional abrasivo da China sob Mao Zedong, designadamente durante a época da Revolução Cultural e o que isso se traduziu em isolamento internacional do país, conflito, instabilidades e desmandos internos. Como veremos em secção autónoma quando analisarmos em mais detalhe os resultados das entrevistas que conduzimos em Pequim em Julho de 2010 a académicos e investigadores de várias universidades chinesas esta prudência analítica é partilhada pela esmagadora maioria das fontes que contactámos¹⁰¹⁶. Diferentemente da tradição vigente no Ocidente, o indivíduo tem um papel na forma como contribui para o colectivo, seja a família, a escola, a universidade, a empresa ou o Estado. Não há contributo pessoal valorável fora deste contexto e por isso as posições de ruptura e dissonância aberta não são acarinhadas. Trata-se de uma lógica de raciocínio que nada tem a ver com a nossa forma de pensar na cultura ocidental.

6.3 Livro Branco da China “União Europeia”: Balanço entre expectativas e resultados.

O documento “*China’s EU Policy Paper*” foi divulgado em Outubro de 2003 pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros da China¹⁰¹⁷ e pode situar-se numa estratégia de envolvimento político, de diplomacia pelas parcerias ou também como já foi referido de diplomacia pública¹⁰¹⁸. O documento referido está organizado em três partes precedidas de uma introdução que descreve as mudanças no ambiente internacional, as questões da multipolaridade e da globalização económica, da paz e do desenvolvimento, os desejos de manutenção de uma sociedade próspera face a um clima internacional favorável e o quadro institucional promovido pela “política independente” que define como vimos a ossatura da política externa chinesa. O documento qualifica a União Europeia como “uma força maior no mundo” e afirma o apreço do governo chinês pela importância que a UE e os seus Estados-

¹⁰¹⁵ *Ibidem*.

¹⁰¹⁶ Ver actas de conversas em adenda a esta dissertação.

¹⁰¹⁷ Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, “China’s EU Policy Paper”, 13 de Outubro de 2003, Pequim, in <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24881.htm>

¹⁰¹⁸ Godement, François. (2006, Dezembro). Neither hegemon nor soft power: China’s rise at the gates of the West. In Zaborowski, Marcin (ed), *Facing China’s rise: Guidelines for an EU Strategy* (pp. 51-70). Chaillot Paper n° 94. Paris: European Union Institute for Security Studies.

membros atribuem à relação com a China. O governo chinês qualifica o seu documento estratégico como “o primeiro no género” destinado a pôr em destaque os objectivos da política da China para a Europa e as “áreas e planos de cooperação para os próximos cinco anos”. O documento enaltece a cooperação global com a UE.

As partes seguintes do *China's EU Policy Paper* descrevem “o estatuto e o papel da União Europeia”, “a política da China face à União Europeia”, “o reforço da cooperação UE-China nos vários campos”. Relativamente à União Europeia a China reafirma “a importância que atribui ao papel e influência da UE nos assuntos internacionais e regionais”, constata o crescimento das relações bilaterais desde o estabelecimento de relações diplomáticas em 1975 e salienta a assunção de um “estatuto de parceira global” em 2001. Recomenda a realização de consultas e cooperação nos planos político, económico, comercial, científico, cultural e educacional, adiantando que “as relações China-UE estão agora melhores que nunca”. O documento sublinha que não há “conflito de interesses fundamental entre a China e a UE e nenhuma é uma ameaça para a outra” mas constata a existência de diferenças culturais, políticas ou económicas. Existindo desacordos, considera-se que as relações bilaterais não serão afectadas se as duas partes encararem os mesmos “com espírito de igualdade e respeito mútuo”. China e União Europeia – regista o documento – têm uma visão comum da vida internacional - democracia nas relações internacionais e reforço do papel da ONU; combate ao terrorismo e promoção do desenvolvimento sustentável. O documento refere que os dois interlocutores são complementares economicamente, dadas as suas características respectivas daí resultando uma perspectiva favorável para o comércio bilateral e para a cooperação tecnológica e científica, pelo que a compreensão das respectivas posições e a frequente interacção pode ser uma boa base para novos progressos no relacionamento.¹⁰¹⁹

A terceira parte do *China's EU Policy Paper* enumera os vectores de reforço da cooperação. Na vertente política: o incremento de visitas de alto nível e o diálogo político; preservar o princípio “uma só China”; encorajar Hong Kong e Macau na cooperação com a União Europeia; promover a compreensão pela União Europeia do problema do Tibete; prosseguir o diálogo no campo dos direitos humanos; reforçar a cooperação internacional¹⁰²⁰; melhorar a compreensão mútua do funcionamento

¹⁰¹⁹ O documento define os seguintes objectivos da política da China para a União Europeia: a) promover um desenvolvimento sólido das relações políticas de acordo com os princípios do respeito mútuo, confiança mútua e procura de pontos comuns, contribuindo para a paz e segurança; b) aprofundar a cooperação comercial e económica com base nos princípios de benefício mútuo, reciprocidade e consultas numa base de igualdade; c) expandir as trocas culturais e intercâmbio pessoa a pessoa, segundo os princípios da vantagem mútua, prosperidade e complementaridade. Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, “China's EU Policy Paper”, 13 de Outubro de 2003, Pequim, in <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24881.htm>

¹⁰²⁰ Cooperação bilateral equacionada: a nível da consulta e coordenação bilateral nas maiores questões internacionais e regionais; do reforço da cooperação China-UE no quadro da ONU; do fortalecimento do processo ASEM; do

dos órgãos legislativos da China e da Europa; facilitar os contactos entre partidos políticos da China e da UE. Na vertente económica, refere-se o propósito de dinamizar uma cooperação económica e comercial de longo prazo e estável com a UE. O documento lista um conjunto de acções para o reforço da cooperação financeira como intercâmbio entre os Bancos Centrais e apoio europeu à China na preparação de legislação financeira, na supervisão bancária e na regulação. Ainda na cooperação técnico-económica são listadas oportunidades de cooperação nos domínios da agricultura, do ambiente, da ciência e tecnologia, da energia, dos transportes. Na vertente da educação, ciência e tecnologia e saúde são inventariadas várias acções dirigidas ao reforço da cooperação. Nas questões sociais, judiciais e administrativas o documento sugere o reforço dos projectos de cooperação existentes.

O documento estratégico China-UE é um bom inventário, da parte chinesa, das dificuldades e expectativas da cooperação bilateral e propõe-se reforçar e incentivar as relações entre os dois blocos. O documento foi publicitado, como atrás referimos, três meses depois da edição do documento da Comissão Europeia de 2003, o que é sinal em nosso entender do elevado apreço que Pequim tem da União Europeia. A China vê com simpatia uma Europa integrada e o papel que ela desempenha nas relações internacionais, atribuindo uma relevância especial à Comissão Europeia, que forjou uma estratégia comum e definiu as políticas para com Pequim. O documento estratégico de 2003, afirma o alinhamento da China pelo multilateralismo e enumera estratégias de concertação e convergência com a União Europeia que identifica como um bloco regional “amigo”. É a primeira vez que a China o faz de uma forma tão clara e evidente.

Uma voz dissonante é a de Jean-Pierre Cabestan que interpreta o documento como uma espécie de “ultimatum” ou de condições da China ao aprofundamento da relação com a União Europeia. Cabestan refere que o *China’s EU Policy Paper* contém “*odd-looking demands*” sobre Taiwan, o Tibete, direitos humanos, e levantamento de embargo de armas. Não parece que o académico francês tenha razão no que afirma, pois se o Livro Branco é um “ultimato” nunca foi interpretado dessa forma pela parte europeia, nem nunca os chineses o fizeram sentir como tal nas cimeiras conjuntas e no Diálogo de Alto Nível Comercial e Económico. Aliás essa não é a forma pela qual conduzem negociações com outros países ou espaços de integração. Será preferível percepcionar as referências às questões supramencionadas como “*benchmarks*” do processo negocial, metas a atingir e não propriamente como condições *sine qua non*¹⁰²¹.

combate conjunto ao terrorismo; de salvaguardar o controle internacional do armamento e equacionar conjuntamente as questões do desarmamento e não-proliferação. Cf. Documento citado.

¹⁰²¹ Cf. Cabestan, Jean-Pierre. (2006). European Union-China relations and the United States, *Asian Perspective*, 30, 4, pp. 11-38.

A avaliação dos resultados tem sido globalmente positiva do ponto de vista da comparação com os objectivos. Do ponto de vista dos princípios, a China propõe-se criar uma relação de longo prazo, estável e de cooperação, fundada na ideia do respeito mútuo e da procura de um terreno comum, e apostada em cooperação mutuamente vantajosa que facilite o desenvolvimento das duas partes e reforce a sua articulação no plano externo. Uma diferença fundamental da postura chinesa face aos Estados Unidos e à União Europeia é que no caso americano a China está sempre a colocar no discurso a necessidade das duas partes trabalharem em conjunto para reduzir os conflitos e evitar o confronto. No caso da política para a Europa isso não acontece e a China reafirma amiúde que “não há conflito essencial de interesses com a União Europeia” nem despique sobre a questão de Taiwan¹⁰²².

Como balanço dos resultados concretos do *China's EU Policy Paper* as opiniões divergem entre os académicos chineses. Para Zhang Jian do Instituto Internacional de Relações Internacionais Contemporâneas, o *paper* foi desenhado quando a relação entre a China e a União Europeia era de “lua-de-mel” mas nos sete anos que lhe sucederam a relação “mudou muito” como se transformaram a UE e a China: ocorreram várias crises económicas e as políticas externas modificaram-se¹⁰²³. O objectivo da liderança chinesa quando publicou o *paper* foi resolver os problemas do embargo de armas e do Estatuto de Economia de Mercado; como os dois não foram resolvidos pode-se dizer que os objectivos do documento fracassaram. Para Zhou Hong, Jiang Shihue e Chen Xin da Academia das Ciências Sociais da China houve expectativas exageradas do lado chinês quanto à posição europeia, sobrestimando as divergências americano-europeias sobre a Guerra do Iraque e que elas conduziram a uma deterioração grave da Aliança Atlântica¹⁰²⁴. A China “sobrestimou o papel de uma Europa mais estratégica e mais independente dos Estados Unidos” e por isso mais livre para “negócios separados”. No entanto, o ano de 2008 foi desastroso para a Parceria e ela “patinou” com o boicote às Olimpíadas, os tumultos do Tibete e as visitas do Dalai Lama, só no fim de 2009 a relação foi restabelecida mas continua a haver desconfiança europeia na relação de mútua confiança quanto à China¹⁰²⁵. Os primeiros cinco anos da vigência do Livro Branco foram de lua-de-mel mas no ano de 2006 a relação estagnou e acentuam-se críticas de lado a lado quanto às relações bilaterais¹⁰²⁶.

¹⁰²² Neste sentido, Wen Jiabao referia em entrevista à CCTV, 10.03.2010, os progressos na cooperação bilateral acrescentando que “é impossível não haver diferenças no desenvolvimento da relação”, mas as “diferenças não representam o essencial”; o que é importante é que os dois lados resolvam as suas diferenças “através do diálogo e das consultas mútuas”. Cf. http://big5.home.news.cn/gate/big5/news.xinhuanet.com/video/2010-03/07/content_13115018.htm

¹⁰²³ Entrevista realizada em Pequim em 5 de Julho de 2010. Acta de conversa em adenda a esta dissertação.

¹⁰²⁴ Idem.

¹⁰²⁵ Entrevista realizada em Pequim em 5 de Julho de 2010 na Academia de Ciências Sociais. Acta de conversa in adenda a esta dissertação.

¹⁰²⁶ Ibidem.

Numa perspectiva mais económica foi-nos declarado por Li Gang da Academia para o Comércio Internacional de Pequim que o balanço do *Policy Paper* é positivo do ponto de vista da China e que depois do fim da crise financeira internacional espera-se que novos campos de cooperação emirjam entre as duas partes. Nos últimos sete anos a União Europeia aumentou o seu porta-fólio nas questões internacionais, bem como o seu poder económico no último alargamento, sendo “um poder equivalente aos Estados Unidos”¹⁰²⁷. Shi Yinhong da Universidade de Renmin expressou, contudo, posição divergente afirmando que o documento deveria ter sido mais curto e “mais adequado à realidade do relacionamento bilateral”, devendo ser “mais criativo”. Na opinião deste académico os documentos das partes chinesa e europeia são “muito longos” e China e Europa “deveriam aproveitar melhor o tempo a olharem-se de forma mais séria, sobre o que concordam e não concordam, e encontrar novos caminhos de entendimento”¹⁰²⁸. Zhou Liquan e Fan Ying do Departamento de Estudos Europeus da Universidade de Política Externa da China consideram que os objectivos do *Policy Paper* se mantêm na mesma e que em 2003 “o espírito era muito elevado” na construção de uma boa relação bilateral, mas esse foi “um tempo de noivado” em que a China achava que “a UE poderia equilibrar a hegemonia norte-americana”. As relações económicas bilaterais têm crescido de forma significativa mas o problema fundamental “é como garantir um tratamento igual ou equitativo?”. Na perspectiva destas investigadoras, a China percebe que a Europa não a trata “num plano de verdadeira igualdade, mas não sei qual a razão para isso se a China tem mostrado tanta voluntariedade em construir uma boa relação com a Europa?”¹⁰²⁹.

Académicos e responsáveis políticos chineses entrevistados pelo autor da dissertação em Pequim em Julho de 2010 convergiram numa análise positiva (e mesmo muito optimista) das relações bilaterais União Europeia-China e nas hipóteses de futuro da Parceria Estratégica UE-China. Verificou-se conhecimento das dificuldades europeias e chinesas e uma grande expectativa sobre a capacidade da União as ultrapassar. Num tom global o autor da dissertação constatou alguma frustração dos seus interlocutores na China quanto aos poucos progressos do lado europeu em caminhar na direcção da visão chinesa dos problemas mais complexos da agenda bilateral. É nossa opinião que essa frustração é justificada pela incapacidade europeia de até aqui actuar como um corpo coeso na relação com países fora do continente europeu, designadamente em temas que ultrapassam as meras questões económicas e comerciais. Nas questões mais globais e políticas fica-se com a ideia que o processo de elaboração da posição europeia é moroso, e a posição veiculada normalmente

¹⁰²⁷ Entrevista realizada em Pequim em 6 de Julho de 2010 na Academia para o Comércio Internacional e para a Cooperação Económica da China. Acta de conversa in adenda a esta dissertação.

¹⁰²⁸ Entrevista realizada em Pequim em 6 de Julho de 2010. Infra, in adenda a esta dissertação.

¹⁰²⁹ Entrevista realizada em Pequim em 8 de Julho de 2010 no Departamento de Estudos Europeus da Universidade de Política Internacional da China. Acta de conversa in adenda a esta dissertação.

ambígua para se ajustar as visões diferentes dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros dos Estados-Membros. Esta morosidade e duplicidade é claramente entendida, pela parte chinesa, como sinal de divisão entre os europeus.

6.4 Percepções actuais (Responsáveis políticos e académicos)

O autor desta dissertação conduziu em Julho de 2010 um conjunto de entrevistas a vários académicos de instituições universitárias em Pequim e ainda a responsáveis do Ministério dos Negócios Estrangeiros da China¹⁰³⁰. Foram colocados aos entrevistados um conjunto de questões de carácter geral e relativamente à Parceria Estratégica propriamente dita. Quanto às primeiras procurou-se saber o que os entrevistados pensavam quanto à relação bilateral UE-China é se ela é basicamente uma (relação) de natureza comercial e económica ou vai além dessa estrita dimensão económica. Ainda neste ponto procurou-se indagar se a União Europeia é secundária ou prioritária nas prioridades da política externa da China. Já no domínio da Parceria Estratégica foi questionada a razão de ser da China ter “parcerias estratégicas” com vários países e dar-lhes designações diferentes: “estratégicas”, “abrangentes”, ou “globais”. Em segundo lugar procurámos saber se as questões do Estatuto de Economia de Mercado, o embargo de armas, as diferenças no domínio dos direitos humanos, o défice comercial UE-China, ou o acesso de empresas europeias ao mercado chinês, repetidamente tratadas nas reuniões bilaterais, podem deteriorar seriamente as relações bilaterais. Ainda quanto à questão do défice comercial entre as duas partes indagou-se o que a China intenta fazer a esse propósito já que a sua continuidade pode desencadear uma onda proteccionista no mercado europeu. Em terceiro lugar procurámos inteirarmo-nos do estado das negociações do Acordo de Parceria e Cooperação lançado em 2009. Em quarto lugar foi pedido um balanço da perspectiva chinesa do *China's EU Policy Paper*. Em quinto lugar procurámos apurar em que medida as infracções aos direitos de propriedade intelectual podem degradar o relacionamento bilateral e se existe da parte chinesa progresso significativo neste campo. Em quinto lugar equacionou-se o ponto de situação dos diálogos sobre direitos humanos do ponto de vista chinês. Em sexto lugar questionou-se os entrevistados sobre os resultados do Diálogo de Alto Nível Económico e Comercial e a evolução da parceria para uma relação mais estável, mais madura e com uma dimensão mais estratégica.

Conduziram-se as entrevistas de uma forma flexível colocando as questões à medida que a conversa o propiciava. Pelo conhecimento que o autor da dissertação tem da mentalidade asiática não se insistiu em pontos em que se percebeu que os entrevistados tinham relutância em responder ou em questioná-los de uma forma muito viva. As entrevistas tiveram, em média, a duração de uma hora e

¹⁰³⁰ O autor está agradecido à Embaixada de Portugal em Pequim pelos contactos, agendamento e logística deste conjunto de entrevistas.

foram conduzidas em Pequim, nas instalações de universidades e centros de investigação e ainda no Ministério dos Negócios de Estrangeiros da China, sendo delas feito registo escrito. Não houve gravação das entrevistas por opção do autor da dissertação.

No que respeita às relações económicas e comerciais o balanço feito por todos os entrevistados foi muito positivo. Zhang Jian, do Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China, acentuou que as relações bilaterais cresceram em valor e importância nos últimos anos e que embora haja fricções, “isso é normal” pelo que a questão fundamental é “como tornar a relação mais suave”¹⁰³¹. Posta a questão se as relações são mais económicas e comerciais do que políticas considerou que não, mas que o problema é que “a China é um competidor em muitos domínios da União Europeia e esta não tem capacidade de bater essa competência”, considerando no entanto que “em 2015 o problema ficará resolvido”¹⁰³². Um outro investigador, Song Xiang, adiantou que as relações bilaterais China-UE são das melhores relações bilaterais que a China mantém com terceiros países e que “os últimos cinco anos revelam problemas de relacionamento mas não são muito sérios”, relembrando o facto da UE ser o maior parceiro comercial da China e o primeiro prestador de transferência de tecnologias¹⁰³³. Um outro investigador, Li Gang, reforçou a análise positiva do relacionamento bilateral China-UE, registando a UE como maior parceiro comercial da RPC, representando o comércio bilateral, em 2009, 60.5% do total do comércio externo do país e tendo crescido 60.9% em 2009 (em comparação a 2008). Questionado se acha que as relações China-UE são sobretudo comerciais e económicas respondeu positivamente e que elas são “a fundação da relação”, mas adiantou que a China e a União são actores globais, havendo diferenças nas ideias e nos valores mas “as duas têm mais visões e interesse em comum no mundo”¹⁰³⁴.

Zhou Hong, Jiang Shixue e Chen Xin, da Academia de Ciências Sociais da China, fizeram um balanço também optimista das relações económicas e comerciais bilaterais, registando o crescimento do comércio externo nos primeiros cinco anos da vigência da Parceria Estratégica (2003-2008), o que revela que a relação é uma “história de sucesso”¹⁰³⁵. Sobre o papel do comércio e da economia nas relações bilaterais explicaram que “foi vontade dos sucessivos líderes centrar a relação no plano

¹⁰³¹ Entrevista realizada em Pequim em 5 de Julho de 2010 no Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China (IRIC). In adenda a esta dissertação.

¹⁰³² Ano em que a China adquirirá automaticamente o Estatuto de Economia de Mercado nos termos do Acordo de Adesão da China à OMC. Cf. *Report of the Working Party on the accession of China*, ref^o WT/ACC/CHN/49, 1 de Outubro de 2001, in <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/ACC/CHN49.doc>

¹⁰³³ Entrevista realizada em Pequim em 5 de Julho de 2010 na Universidade de Tsinghua. In adenda a esta dissertação.

¹⁰³⁴ Entrevista realizada em Pequim em 6 de Julho de 2010 na Academia de Comércio Internacional e Cooperação Económica da China (Ministério do Comércio da RPC). In adenda a esta dissertação.

¹⁰³⁵ Entrevista realizada em 6 de Julho de 2010 no Instituto de Estudos Europeus da Academia de Ciências Sociais da China. In adenda a esta dissertação.

económico e comercial” e que o comércio bilateral está estável tal como a dimensão política do relacionamento. Zhou Liquan e Fan Ying, da Universidade de Negócios Estrangeiros da China, elogiaram as relações UE-China, considerando-as as mais amplas e mais ambiciosas das mantidas pela China com o exterior¹⁰³⁶. Segundo as mesmas responsáveis, a China valoriza o desenvolvimento destas relações; em 2006 houve problemas (altos e baixos) porque havia “um fosso nas percepções entre a China e a UE”, havendo algum “*wishful thinking*” (sofisma) da parte chinesa “imaginando a Europa como centro de um mundo alternativo” a um dominado hegemonicamente pelos Estados Unidos. Existe agora uma visão “mais realista da aliança Estados Unidos-Europa” e a China modificou-se muito “na direcção do que a Europa gostaria que ela se transformasse mas não tão depressa quanto ela (Europa) gostaria”. Há problemas sectoriais (relações comerciais, direitos de propriedade intelectual, estatuto de economia de mercado, embargo de armas) e a China e a Europa “têm diferentes prioridades no respectivo sistema de valores”.

Em matéria da qualificação da relação Europa-China como prioritária ou secundária, as opiniões expressas foram concordantes, salvo num caso, ao considerarem a relação como prioritária para a China e excedendo a mera dimensão económica e comercial, assumindo um carácter claramente político. Um primeiro entrevistado considerou que “a UE é o maior mercado da China, o maior transferidor de tecnologias” o que revela a importância que este parceiro tem para a China mas adiantado que “é indispensável melhorar a cooperação (bilateral) designadamente no capítulo da Defesa”¹⁰³⁷. Um segundo entrevistado referiu que “a relação é muito importante na hierarquia das relações externas da China”, que coloca em primeiro lugar os Estados Unidos, em segundo lugar o Japão e toda a Ásia Oriental e Central e em terceiro a União Europeia¹⁰³⁸. Um terceiro identificou a relação comercial e económica como “a fundação da relação” mas como a China e a União são actores globais e apesar de existirem diferenças nas ideias e nos valores, “as duas têm mais visões e interesses em comum no mundo”¹⁰³⁹. A Europa não é secundária para a China mas não se pode ignorar o facto de os Estados Unidos serem o primeiro país do mundo e a RPC o primeiro país em vias de desenvolvimento e o terceiro no *rank* das maiores economias mundiais. Se se comparar a União Europeia com outros países a União Europeia, o Japão e a Rússia ficarão em segundo lugar, *ex-aequo*, a seguir aos Estados Unidos. Na linha desta última opinião, Zhou Hong, Jiang Shixue e Chen

¹⁰³⁶ Entrevista realizada em 8 de Julho de 2010 na Universidade de Negócios Estrangeiros da China. In adenda a esta dissertação.

¹⁰³⁷ Entrevista realizada em Pequim em 5 de Julho de 2010 a Zhang Lian do Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China (IRIC). Adenda a esta dissertação.

¹⁰³⁸ Entrevista realizada em Pequim em 5 de Julho de 2010 a Song Xining da Universidade de Tsinghua. Adenda a esta dissertação.

¹⁰³⁹ Entrevista realizada em Pequim em 6 de Julho de 2010 a Li Gang da Academia de Comércio Internacional e Cooperação Económica da China (Ministério do Comércio da RPC). Adenda a esta dissertação.

Xin da Academia das Ciências Sociais da China adiantaram-nos que “a vida internacional é uma relação de grandes potências e a Europa é um grande poder” e nessa medida a China toma-a em consideração. Se “se olhar à Teoria dos Três Mundos do Presidente Mao é claro que a Europa tem um papel” complementaram¹⁰⁴⁰.

Em contraponto a estas opiniões, Shui Yinhong do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Renmin foi muito crítico quanto à postura da UE e ao que esperar das relações bilaterais UE-China. Segundo o mesmo, existem dimensões da relação bilateral UE-China que têm tido avanços mas há outras que revelam grandes problemas, nelas se incluindo o défice comercial e a questão dos direitos humanos¹⁰⁴¹. A China tem dedicado, nos últimos dois anos, mais atenção aos Estados Unidos do que às suas relações com outras partes do mundo e a política externa chinesa “é menos balanceada e equilibrada do que foi no passado”. Há menos abertura nas relações sino-europeias do que existia há três anos”, porque os líderes chineses estão mais focados nas relações sino-americanas¹⁰⁴². O investigador explicou que “os europeus estão presos aos seus valores de um mundo pós-moderno que eles imaginam que existe” e por isso não tratam da sua defesa, o que leva a que a Europa “esteja mergulhada numa crise financeira de que aparentemente não se consegue livrar, embora a América mostre já sinais de recuperação”. A Europa “expandiu o Euro de forma demasiado rápida e essa expansão não tem sustentabilidade; (a Europa) revela por outro lado falta de equilíbrio na sua balança de poderes”. Os europeus “são demasiado românticos consigo próprios, demasiado pós-modernos e nenhum poder mundial emergiu na história protegido por outros poderes¹⁰⁴³. Os chineses acham que “os europeus são demasiado “brandos”, sendo parte da experiência da Europa “interessante para a China” (o desenvolvimento, o progresso pacífico, a preocupação na protecção do ambiente, a justiça social, a preocupação com a elevação de padrões de vida das pessoas comuns) mas “outra parte lamentável” (o nacionalismo “terrível”, a ausência de vigor económico, o menor universalismo, a perda da memória da Segunda Guerra Mundial)¹⁰⁴⁴.

Em matéria do que a China entende como “parceria estratégica” e porque a qualifica de forma diferente consoante os países com que estabelece essa tipologia de relações não houve resposta concludente. Zhang Jian, do Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas, comentou não

¹⁰⁴⁰ Entrevista realizada a responsáveis do Instituto de Estudos Europeus da Academia de Ciências Sociais da China. Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁴¹ Entrevista realizada em 7 de Outubro de 2010 a académico do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Renmin. Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁴² O académico referia-se à saída da Comunicação da Comissão Barroso de 2006 sobre as relações de Parceria Sino-Europeia e às enormes expectativas de avanço nas relações então geradas. *Ibidem*.

¹⁰⁴³ Entrevista realizada a académico do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Renmin. Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁴⁴ *Ibidem*.

haver diferenças significativas nos conceitos usados pelos líderes chineses¹⁰⁴⁵. Li Gan, da Academia para o Comércio e a Economia Internacional, comentou que as relações entre os grandes poderes têm uma natureza estratégica mas as relações da China com os países em vias de desenvolvimento são “a pedra angular das relações externas da China”¹⁰⁴⁶. Bi Haibo e Chen Wenjun, do Ministério de Negócios Estrangeiros da China, comentaram que as várias designações da Parceria (estratégica, abrangente e global) são “também confusas para a parte chinesa” mas que o Primeiro-ministro Wen Jibao clarificou o conceito em 2003, quando visitou a Comissão Europeia. Segundo o que explanaram, a relação é estratégica porque é uma relação para além das ideologias e de longo prazo e não deve ser afectada por questões particulares. É abrangente porque é uma cooperação multinível, ao nível político mas também departamental. É parceria porque é uma relação de sucesso não dirigida contra um terceiro país, mas duplamente vantajosa, desenvolvida num plano de igualdade¹⁰⁴⁷.

Não houve uma resposta unívoca quanto à questão se os problemas do Estatuto da Economia de Mercado, as diferenças em matéria de direitos humanos, do défice comercial ou da continuação do embargo podem levar a uma situação de bloqueio. Zhang Jian, do Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China, afirmou que existe um processo de integração regional e que o problema da balança comercial tem de ser visto no plano das relações da Ásia com a Europa e aí existe uma situação de equilíbrio¹⁰⁴⁸. Mas o problema do défice é um falso problema porque a China é a maior fábrica do mundo e os maiores exportadores desse mercado para a Europa são empresas europeias que deslocalizaram o seu processo produtivo na China; nesta medida pode-se dizer que o défice tem “um grande contributo europeu”. Há, segundo o investigador, um problema de “face” para a Europa procurando passar para a opinião pública (europeia) que a China é “a má da fita”. Não há por outro lado problemas difíceis no acesso de empresas europeias ao mercado chinês, mas existem dificuldades no acesso de empresas chinesas à União Europeia, dando o exemplo de um contrato ganho por uma empresa chinesa na Polónia que foi anulado por oposição da opinião pública à entrada de competidores chineses. Quanto ao problema do Estatuto da Economia de Mercado lembrou que a China não é uma economia de mercado e não obteve a atribuição desse estatuto por parte da União Europeia, o que significa que a RPC é em muitos domínios um competidor da UE e esta “não tem capacidade de bater essa competência”. O argumento da falta de preenchimento de critérios técnicos é

¹⁰⁴⁵ Entrevista realizada a académico do Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China. Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁴⁶ Entrevista realizada a investigador da Academia de Comércio Internacional e Cooperação Económica da China. Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁴⁷ Entrevista realizada a responsáveis do Departamento de Assuntos Europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China. Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁴⁸ Entrevista realizada a académico do Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China. Adenda a esta dissertação.

falso “porque muitos dos Estados-membros da União não são economias de mercado”. Em 2015 o problema ficará automaticamente resolvido¹⁰⁴⁹.

Song Xining, da Universidade de Tsinghua, considerou que o déficit comercial não é um problema grave retorquindo que o número de peritos europeus sobre a China aumentou e isso significa que “são as relações comerciais e o seu crescimento que são determinantes”¹⁰⁵⁰. O déficit comercial tem de ser compreendido à luz das relações da Ásia, no seu conjunto, com a Europa, adiantado haver no caso daquela uma divisão de trabalho com a China, encarregando-se esta de determinado tipo de exportações e outros países de outras. O comércio tem de se ver como um sistema de soma positiva em que todos ganham. Sobre a mesma questão, os responsáveis da Academia de Ciências Sociais da China referiram não acreditar que os problemas do EEM, dos direitos humanos e do embargo de armas possam levar à deterioração da relação bilateral¹⁰⁵¹. Foi dito que a China tem levantado, em várias instâncias e em vários momentos, a questão do EEM mas não tem tido resposta da parte europeia. A China tem mostrado boa-vontade para a Europa mas os europeus não pensam os problemas da mesma maneira que os chineses e “tentam dividir os chineses”. Segundo os mesmos responsáveis, “os europeus nunca confiam verdadeiramente nos chineses nem os tratam como iguais”. Sobre a questão particular dos direitos humanos foi-nos dito que “não existe o problema na China de hoje”. A China, foi referido, “não tem o mesmo sistema da Rússia soviética ou da Europa de Leste durante a Guerra-fria” e apesar dos europeus dizerem que não há liberdade de expressão, “as pessoas dizem o que querem e até criticam o governo” e a “imprensa é mais aberta e crítica do governo e espelha as preocupações da opinião pública e o governo toma atenção a isso”. Sobre o problema do EEM foi-nos referido que “a China está magoada com a concessão do Estatuto da Economia de Mercado à Rússia e não à China”¹⁰⁵². Shi Yinhong, da Universidade de Renmin, explicou que o déficit comercial tem uma outra dimensão. Os chineses não gostam de demasiados produtos estrangeiros e europeus e chineses e americanos e chineses “estragam-se uns aos outros” pois as relações comerciais criam uma falsa ideia de facilidade e de avanço enorme nas relações bilaterais, pelo que é de crer que este problema continue por muito tempo¹⁰⁵³.

Sobre os pontos de clivagem nas relações bilaterais UE-China, Zhou Liquan e Fan Ying, da Universidade de Negócios Estrangeiros da China, foram mais abrangentes salientando que os

¹⁰⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁵⁰ Entrevista realizada a Song Xining (Universidade de Tsinghua). Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁵¹ Entrevista realizada a Zhou Hong, Jiang Shihue e Chen Xin (Instituto de Estudos Europeus da Academia de Ciências Sociais da China). Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁵² *Ibidem*.

¹⁰⁵³ Entrevista realizada a Shi Yinhong (Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Renmin). Adenda a esta dissertação.

supracitados problemas existem há vários anos e a China quer manter e desenvolver a relação¹⁰⁵⁴. A China quer tratar com a Europa as questões globais, uma vez que a Europa é líder na luta contra o aquecimento global, tem uma visão como reformar a ordem internacional, joga positivamente para ultrapassar os conflitos regionais e tem uma visão multilateral sobre os problemas do mundo. Mas a China e a Europa têm também as suas diferenças o que tem a ver com sistemas políticos diferentes, verificando-se por vezes “falta de respeito quanto ao sistema político da China”. Segundo as académicas a UE tem de ser mais paciente com a China “porque ela está-se a dirigir num sentido mais liberal no futuro”; os dois sistemas são diferentes embora a sua integração seja maior. A União Europeia “tem ganho muito dinheiro com a sua relação bilateral com a China; talvez não tanto quanto gostaria mas ainda assim muito dinheiro”. As preocupações da China com a UE são de outra ordem: a) um crescimento do proteccionismo na Europa contra o investimento e as empresas chinesas; b) uma imagem negativa ao nível dos cidadãos europeus sobre a China; c) uma má imagem entre a elite europeia quanto à China, o que provocou o reacerto da política da União Europeia em relação a Pequim durante o mandato do Presidente da Comissão Durão Barroso¹⁰⁵⁵. Do lado chinês “tem crescido o sentimento de que a Europa não é tão importante quanto o foi antes; a Europa é uma espécie de museu, onde existem peças maravilhosas mas que faz mais parte do passado do que do presente”. Disso é exemplo “a falta de uma política externa articulada ou minimamente coerente” e há receio que “mesmo após o Tratado de Lisboa, a Europa não consiga projectar o seu poder e influência num mundo globalizado e interdependente”. A Europa terá de se preocupar com uma série de coisas internas e não terá tempo de pensar nas suas relações externas.

Bi Haibo e Chen Wenjun, do Ministério dos Negócios Estrangeiros da RPC, consideraram que as relações bilaterais têm sido boas apesar da crise de 2008 (Dalai Lama, questão dos Direitos Humanos, Tibete) e a cordialidade das mesmas não se alterou a partir daí¹⁰⁵⁶. Os incidentes no relacionamento mostram que a União Europeia ficou para trás no relacionamento entre a Europa e a China e quando há algum acontecimento internacional os Estados-membros veiculam a sua posição mas as instituições (europeias) levam imenso tempo a articular uma posição. A China tem grande respeito pela União Europeia e tem revelado compreender as suas dificuldades mas por vezes tem problemas em perceber a Europa e com quem se relacionar. Quando ocorreu o 35º aniversário do estabelecimento de relações bilaterais o Primeiro-ministro Wen Jiabao não sabia a quem mandar as felicitações e isso criou um problema diplomático; depois foi escolhido o Presidente do Conselho

¹⁰⁵⁴ Entrevista realizada a Zhou Liqun e Fan Ying (Departamento de Estudos Europeus da Universidade de Negócios Estrangeiros da China). Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁵⁵ Referência explícita à Comunicação da Comissão Europeia de 2006.

¹⁰⁵⁶ Entrevista realizada a Bi Haibo e Chen Wenjun (Departamento de Assuntos Europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China). In adenda a esta dissertação.

Europeu, Herman van Rompuy, e isso veio resolver a dificuldade. Não há vontade da China dialogar com os Estados-membros de forma separada e com a Comissão e outras instituições em segundo lugar, mas a relação com os países europeus (por exemplo a Alemanha e a França) é uma relação antiga e com a União Europeia é uma relação recente (*new-born engagement*).

Sobre a questão do défice, os entrevistados do Ministério dos Negócios Estrangeiros da China referiram que o país teve uma experiência traumática na entrada na OMC e que não “antecipou as mudanças daí resultantes”¹⁰⁵⁷. A Europa facilitou a entrada da China naquela organização porque viu-a com “a emergência de um grande mercado para os produtos europeus, que ia resolver num ápice os problemas europeus”. A China entrou num sistema cujas regras foram definidas por outros e que havia de se sujeitar mas tem que se reconhecer que quer a União Europeia quer a China “lucram muito com a entrada da China na OMC”. Sobre o problema dos direitos humanos e outros “incidentes” nas relações bilaterais foi-nos referido que a relação China-UE é importante e que a China apoia uma negociação multilateral para os problemas internacionais e que “China e UE devem adoptar uma voz comum nas questões estratégicas”. O problema principal “é que a UE adopta sempre uma análise pessimista das questões bilaterais e procura eleger a parte chinesa como a responsável pelo deslizamento das relações”. Ao invés, a China “tem sempre uma perspectiva positiva dos problemas como um “testing storm”, uma tempestade para pôr à prova”¹⁰⁵⁸.

Em matéria da negociação do Acordo de Parceria e Cooperação (PCA) lançada em 2009 não houve grande comentário da parte dos entrevistados. Zhang Jian, do Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China, sublinhou a necessidade de dois textos legais para o acordo, um para a cooperação na área do comércio e da economia, outro na área da política, dado que os dois processos negociais estão entregues a entidades diferentes: o MOFCOM no caso do primeiro, o MNERPC no caso do segundo¹⁰⁵⁹. Na opinião deste investigador, a União Europeia “quer fazer politiquice com a negociação do PCA e incluir demasiados assuntos no acordo”, tais como direitos humanos, Taiwan, questões que “são sensíveis para a China”. Concluiu que basta “actualizar o Acordo de Comércio de 1985” para se concretizarem os objectivos das partes. Da mesma opinião, foi o entrevistado da Universidade de Tsinghua ao salientar haver pressão do lado europeu para haver apenas um Acordo mas que “a China é frontalmente contra, porque não quer misturar as questões económicas e comerciais com as questões políticas”¹⁰⁶⁰. Também corroborou ser melhor dar

¹⁰⁵⁷ Entrevista realizada a Bi Haibo e Chen Wenjun (Departamento de Assuntos Europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China). In adenda a esta dissertação.

¹⁰⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁵⁹ Entrevista realizada a Zhang Jian (Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China). Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁶⁰ Entrevista realizada Song Xining (Universidade de Tsinghua). Adenda a esta dissertação.

continuidade ao Acordo Comercial de 1985. Os académicos da Academia de Ciências Sociais da China comentaram, por seu lado, que a preocupação chinesa é actualizar o Acordo de Comércio de 1985, não havendo uma “visão definitiva sobre o PCA”, que é uma decisão política mas terão de “haver incentivos para a parte chinesa concluir a negociação do Acordo”¹⁰⁶¹. Shi Yinhong, da Universidade de Renmin, adiantou que o Ministério dos Negócios Estrangeiros se queixa que “o empenhamento nas relações sino-europeias é cada vez menor” porque “os burocratas económicos agigantaram os problemas ao nível técnico e o Ministério dos Negócios Estrangeiros tem que elevar a voz”¹⁰⁶².

Foi solicitado, seguidamente, um balanço possível do *China's EU Policy Paper* as opiniões recolhidas foram díspares. Zhang Jian, do Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas, referiu que o *Policy Paper* foi desenhado quando a relação “era de lua-de-mel”, mas nos anos seguintes a relação mudou muito, como mudaram a União Europeia e a China¹⁰⁶³. Ocorreram várias crises económicas e as políticas externas das duas partes modificaram-se. O objectivo da liderança chinesa, quando publicou o documento, foi resolver os problemas do embargo de armas e do Estatuto de Economia de Mercado; porque os problemas não foram resolvidos “pode dizer-se que os objectivos do *Policy Paper* fracassaram”. Também a visão de Song Xining, da Universidade de Tsinghua, foi negativa, considerando que houve erro da liderança chinesa quanto à avaliação da posição europeia, sobrestimando as divergências entre a Europa e Estados Unidos por causa da Guerra do Iraque e que isso conduziria à deterioração da Aliança Atlântica¹⁰⁶⁴. O ano de 2008 foi desastroso para a Parceria por causa do boicote às Olimpíadas de Pequim e só no fim de 2009 a relação ficou restabelecida mas continuou a haver desconfiança na Europa na relação de confiança mútua com a China. Os entrevistados da Academia de Ciências Sociais comentaram ser o *Policy Paper* o primeiro livro branco da China para as suas relações externas e isso documenta a importância dada à Europa¹⁰⁶⁵. Nos primeiros anos, a relação foi de “lua-de-mel” mas em 2006 a relação estagnou e acentuaram-se as críticas. Também o entrevistado da Academia de Comércio Internacional e da Cooperação se referiu à natureza estratégica do *Policy Paper* como o primeiro documento para o exterior de política externa da China, esperando que depois do fim da crise financeira internacional se

¹⁰⁶¹ Entrevista realizada a Zhou Hong, Jiang Shixue e Chen Xin (Instituto de Estudos Europeus da Academia de Ciências Sociais da China). Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁶² Entrevista realizada a Shi Yinhong (Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Renmin). Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁶³ Entrevista realizada a Zhang Jian (Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China). Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁶⁴ Entrevista realizada a Song Xining (Universidade de Tsinghua). Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁶⁵ Entrevista realizada a Zhou Hong, Jiang Shixue e Chen Xin (Instituto de Estudos Europeus da Academia de Ciências Sociais da China). Adenda a esta dissertação.

“possam encontrar mais campos de cooperação”¹⁰⁶⁶. O balanço é satisfatório, uma vez que a UE aumentou o seu porta-fólio nas questões internacionais e aumentou o seu poder económico, constituindo o Euro uma moeda com cada vez mais importância no cesto das moedas.

No que respeita ao diálogo em matéria de direitos humanos apenas dois entrevistados comentaram de forma detalhada o assunto. Song Xining, da Universidade de Tsinghua, referiu que o problema dos direitos humanos é uma questão de dupla face: por um lado é visto como um desafio à autoridade da RPC; por outro uma questão de como fazer aplicar a lei¹⁰⁶⁷. A questão dos direitos preocupa as autoridades chinesas mas confrontado com a questão porque é que as mesmas autoridades não ratificam o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos arguiu que quando os líderes nacionais negociaram a adesão aos pactos convencionais não havia ideia das modificações que haveria de introduzir no sistema legal do país. A China “não estava pronta para as mudanças necessárias para que o Pacto dos Direitos Civis e Políticos possa ser totalmente aplicado, mas existe vontade de o ratificar” acrescentou. Já se referiu supra a opinião dos responsáveis da Academia de Ciências Sociais da China no sentido de não existir um problema de direitos humanos na China hoje¹⁰⁶⁸. Zhu Liqun e Fan Yin, da Universidade de Negócios Estrangeiros da China, comentaram que existe progresso no diálogo sectorial mas existe “um fosso de percepções entre os europeus e os chineses”. Os chineses olham ao processo em si, isto é à prática de uma dada metodologia para se poder ver se há progressos na atitude das pessoas; os europeus preocupam-se com os resultados e não tanto com o processo em si. Os padrões em matéria de direitos humanos são elevados e “é preciso porfiar no caminho correcto”¹⁰⁶⁹.

Em termos da avaliação do Diálogo de Alto Nível Comercial e Económico, do lado chinês, pronunciaram-se os entrevistados do Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China, da Universidade de Tsinghua, da Academia de Comércio Internacional e Cooperação Económica, da Universidade de Renmin, da Universidade de Negócios Estrangeiros e do Ministério dos Negócios Estrangeiros da China¹⁰⁷⁰. O primeiro comentou que o diálogo tem sido positivo e resolvido algumas

¹⁰⁶⁶ Entrevista realizada a Li Gang (Academia de Comércio Internacional e Cooperação Económica da China-Ministério do Comércio da RPC). Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁶⁷ Entrevista realizada a Song Xining (Universidade de Tsinghua). Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁶⁸ Entrevista realizada a Zhou Hong, Jiang Shixue e Chen Xin (Instituto de Estudos Europeus da Academia de Ciências Sociais da China). Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁶⁹ Entrevista realizada Zhou Liqun e Fan Ying (Departamento de Estudos Europeus da Universidade de Negócios Estrangeiros da China). Entrevista realizada a Zhou Hong, Jiang Shixue e Chen Xin (Instituto de Estudos Europeus da Academia de Ciências Sociais da China). Adenda a esta dissertação.

¹⁰⁷⁰ Entrevistas realizadas a académicos do Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China, da Universidade de Tsinghua, da Academia de Comércio Internacional e Cooperação, da Universidade de Renmin, da Universidade de Negócios Estrangeiros e a responsáveis do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China. Entrevista realizada a Zhou Hong, Jiang Shixue e Chen Xin (Instituto de Estudos Europeus da Academia de Ciências Sociais da China). Adenda a esta dissertação.

das fricções existentes no relacionamento bilateral, o que é fundamental para criar confiança mútua. O segundo referiu que o Diálogo de Alto Nível tem sido pouco objectivo, não havendo muitos temas estratégicos para debater o que contrasta com o nível de questões que têm sido discutidos no diálogo simétrico entre a China e os Estados Unidos. Li Gang, da Academia do Comércio Internacional, afirmou que o mecanismo tem funcionado bem, sendo um instrumento para troca de informações e expressão de preocupações das partes sobre problemas que as apoquentam. Shi Yinhong, da Universidade de Renmin, opinou não haver uma dimensão estratégica nesse Diálogo, ao contrário do que ocorre no diálogo da mesma natureza entre a China e os Estados Unidos. Zhou Liquun, Fan Ying, da Universidade de Negócios Estrangeiros, corroboraram os pontos de vista anteriores considerando o Diálogo de Alto Nível entre a China e a União Europeia importante porque constitui um processo de socialização de normas quanto às formas de actuar em conjunto. Bi Haibo e Chen Wenjun, do Ministério de Negócios Estrangeiros, recordaram que o mecanismo foi sugerido pelo Primeiro-Ministro Wen Jiabao na Décima Sexta Cimeira Anual entre a China e a União Europeia mas a parte europeia entendeu-o sempre como um procedimento para resolver questões concretas. Levou algum tempo a corrigir este mal entendido da parte europeia, e o Mecanismo afirmou-se como “uma instância para veicular as preocupações das parte, para trocar visões e aprofundar a confiança mútua”.

A problemática relativa aos direitos de propriedade intelectual e o alegado desrespeito por parte da China das normas de direito internacional específicas mereceu opinião unânime da parte dos entrevistados, ligando-a às características do mercado de consumo chinês, ao nível incipiente de conhecimentos da população e ao carácter recente das medidas de sensibilização institucional. Zhang Jian, do Instituto de Relações internacionais Contemporâneas da China e Li Gang, da Academia de Comércio Internacional e Cooperação Económica, expressaram opinião idêntica que o país está a olhar para a questão de forma séria e aprovou legislação recente destinada a proteger estes direitos e a desenvolver acções punitivas sobre os infractores¹⁰⁷¹. O problema é também uma questão da lei da oferta e da procura e os salários dos chineses são baixos e as pessoas comuns compram cópias de marcas internacionais porque não têm dinheiro para comprar originais. Song Xining, da Universidade de Tsinghua, salientou “haver enorme corrupção entre as empresas e os dirigentes políticos regionais, o que torna difícil resolver o problema”. Encerrar as lojas onde se vendem produtos contrafeitos pode tornar-se um problema económico e social muito grave cuja solução irá cair nas mãos do governo. O desemprego de milhares de pessoas que trabalham neste sector tornar-se-ia um convite para tumultos sociais. Zhou Liquun e Fan Ying, da Universidade de Negócios Estrangeiros, secundaram opiniões anteriores no sentido de que o governo central está atento ao problema das infracções aos direitos de

¹⁰⁷¹ *Ibidem.*

propriedade intelectual “porque isso é essencial para um desenvolvimento sustentável”, sendo necessário reforçar o sistema de aplicação dos normativos em vigor. O problema porém tem uma dupla dimensão ao nível do consumidor e das capacidades do sistema. As leis têm de ser cumpridas e se não as pessoas devem ser postas em tribunal mas esse é “um longo caminho a percorrer porque não existe uma cultura cívica que leve as pessoas a cumprir a lei, só porque existe a lei”. É preciso, acrescentaram, que “as pessoas vejam a polícia para se sentirem constrangidas a cumprir a lei”. Por isso torna-se necessário elevar a consciência das pessoas e alertá-las para a necessidade de cumprirem a lei, mas essa capacidade ainda não é efectiva do lado do aparelho burocrático do governo, a que faltam meios para forçar esse cumprimento.

Em conclusão é manifesto haver do lado chinês uma visão positiva e mesmo optimista quanto ao estado das relações bilaterais entre a China e a União Europeia e uma imagem igualmente positiva da Europa e dos europeus face ao seu parceiro estratégico. É claro também que o lado chinês está convencido que as dificuldades com a Parceria Estratégica serão ultrapassadas e que a UE é um parceiro efectivo, confiável e constructivo da China e que os actuais diálogos de natureza comercial e económica e mais amplos estão a produzir os seus efeitos. Foram referidos, pelo conjunto dos entrevistados, de uma forma muito franca e aparentemente sem reserva mental, os progressos realizados em matérias sensíveis como os direitos humanos e os direitos de propriedade intelectual e ficou evidente que uma coisa é existirem orientações do governo central ou mesmo regulamentação convergente com a posição europeia, outra coisa é levá-las à prática no campo regional e local. O autor da dissertação não ficou convencido quanto à duplicidade destas opiniões, sendo certo que alguns dos académicos entrevistados têm artigos publicados no Ocidente e viajam com frequência para fora. Existe um problema de fundo de mudança de mentalidades, de adaptação de um sistema de poder concentracionário e ainda fechado às exigências de abertura, transparência e eficácia das práticas internacionais e do Estado de Direito. Salvo num caso¹⁰⁷² as posições expressas pelos entrevistados estão próximas dos postulados da escola liberal e internacionalista das relações internacionais, valorizando factores como a cooperação multilateral, o sistema internacional, o intercâmbio inter-estadual, a promoção da paz, segurança internacional e do desenvolvimento. Ideias como “mundo em harmonia”, concertação, soluções “*win-win*” podem ser vistas como expressão de um “neo-internacionalismo”, muito claro desde que Hu Jintao tomou conta do Estado e do Partido que visa colocar a China no mesmo plano dos seus interlocutores internacionais. A visão da China sobre a Europa e os europeus é sofisticada, balanceada, muito arguta e pragmática e se Pequim tem outras intenções quanto a projectar o seu “poder duro” sabe muito bem escondê-las.

¹⁰⁷² Shi Yinhong (Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Renmin). Adenda a esta dissertação

7. Diálogos sectoriais UE-China: os casos do diálogo comercial e sobre os direitos de propriedade intelectual.

7.1. Os diálogos em geral.

Com a intensificação das relações entre a UE e a China ao longo das duas últimas décadas e o alargamento da complementaridade da relação em áreas como o multilateralismo e o desenvolvimento sustentado surgiu a necessidade de acompanhamento das várias políticas sectoriais e questões técnicas que tomaram a designação de “diálogos sectoriais” entre a União Europeia e a China¹⁰⁷³. Os diálogos documentam, por um lado, a relevância e complexidade das relações e, por outro, a necessidade de lhes dar maior articulação, estrutura e acompanhamento. Os diálogos cresceram nos últimos anos e cobrem mais de uma vintena de áreas distintas, da ciência e tecnologia à regulação industrial, passando pelas questões do ambiente, da educação e da sociedade de informação. Em várias destas áreas a União Europeia e a China enfrentam problemas similares que as aproximam, como a fragmentação dos mercados internos, a imperfeita regulação da concorrência (dentro dos mercados), o crescimento das disparidades sociais e das assimetrias de desenvolvimento¹⁰⁷⁴. Como a própria Comissão destaca “a China e a Europa têm mais em comum do que possa parecer à primeira vista e isso cria um forte interesse mútuo que possibilita a troca de experiências e conhecimentos”, até porque a RPC começa a experimentar problemas que a Europa começou a equacionar há vários anos em áreas como o ambiente, o mercado interno e a concorrência¹⁰⁷⁵. Em algumas áreas, a União Europeia mostrou disponibilidade para partilhar a sua experiência com a China (e esta revelou interesses em usar as ‘boas práticas’ da Europa). Noutras áreas os dois parceiros estão confrontados com problemas novos tais como os rápidos avanços das ciências e das tecnologias e as questões relativas à segurança no campo da saúde.

A Comissão considera que esta é uma estrada com dois sentidos com a União Europeia a usufruir do conhecimento e experiência chinesa (como a investigação nuclear pacífica) e a China a usufruir do conhecimento acumulado europeu em áreas como a inovação, a transferência de tecnologia, a propriedade intelectual, a segurança dos produtos alimentares ou a padronização industrial. A complementaridade de questões e os interesses comuns explicam porque a relação União Europeia-China evoluiu tão depressa em várias áreas. Os diálogos acontecem a vários níveis, desde responsáveis políticos ao nível da presidência da Comissão Europeia e do Conselho de Estado da China, das direcções-gerais da Comissão e dos ministérios chineses correlativos e de altos

¹⁰⁷³ Cf. EU-China, “An Overview of Sectoral Dialogues between China and the European Commission” in http://collection.europarchive.org/dnb/20070702132253/http://ec.europa.eu/external_relations/china/intro/sect.htm. Acedido em Maio de 2009.

¹⁰⁷⁴ Cf. EU-China, “An Overview of Sectoral Dialogues”, *op. cit.*

¹⁰⁷⁵ Cf. *op. cit.*

funcionários e peritos, o que induziu a necessidade da parte da União Europeia de criar (e manter) uma estrutura multinível de acompanhamento das políticas¹⁰⁷⁶. Os diálogos constituem “um instrumento útil para aprofundar e alargar as relações UE-China para explorar novas áreas de interesse comum, para troca de conhecimentos” e facilitam “o caminho para as actividades empresariais eliminando obstáculos regulatórios, melhorando a percepção e auxiliando os contactos”. As trocas de informações entre especialistas, peritos oficiais e a comunidade de negócios servem para “consolidar a confiança mútua e dar substância a desenvolvimento da Parceria Estratégica UE-China”¹⁰⁷⁷.

No quadro seguinte podemos analisar esses diálogos agregando-lhe o ponto de situação disponibilizado pelo site das Relações Externas da Comissão Europeia¹⁰⁷⁸:

¹⁰⁷⁶ Cf. Figura II “Organograma dos Diálogos UE-China” supra in secção 4.8 “Comissão Prodi. Comunicação de 2001 e sua implementação” desta dissertação.

¹⁰⁷⁷ Cf. EU-China, “An Overview of Sectoral Dialogues”, *op. cit.*

¹⁰⁷⁸ O documento faz parte dos arquivos da Comissão Europeia e contém referência à antiga Comissão das Relações Externas Ferrero-Waldner. Na reestruturação de serviços que sucedeu à aprovação do Tratado de Lisboa, a Comissão, Alta Representante para a PESC e Vice-Presidente da Comissão Catherine Ashton passou a ter esta área no porta-fólio da sua acção mas a referência aos diálogos UE-China desapareceu.

Quadro XVI

Diálogos Sectoriais¹

Nº	Nome do Diálogo	Data/ criação	Objectivos/ Situação
1	Agricultura	2005	Promover a cooperação bilateral, facilitar a comunicação e efectuar reuniões regulares onde assuntos de interesse comum sejam discutidos; em Outubro de 2006 teve lugar, em Bruxelas, uma sessão de trabalho com peritos dos dois lados.
2	Aviação civil	2005	Necessidade de negociar um novo quadro para as relações da aviação civil UE-China as quais se iniciaram em 2005. Lançada cooperação tecnológica e assistência em áreas como segurança aérea e gestão de tráfego; Em Junho-Julho de 2005 teve lugar uma Cimeira de Aviação Civil e entre a Comissão Europeia e a CAAC (autoridade aviação chinesa).
3	Política de concorrência	2004	Necessidade da China reestruturar a sua economia, melhorar a sua legislação, melhorar a assistência técnica da UE na área desta política uma vez que o sistema chinês segue o modelo europeu.
4	Segurança de produtos de consumo	2004	Expectativa da relação comercial crescer, nesta área; encontrar uma compreensão mútua das questões de segurança; assinado Memorando de Entendimento entre a Direcção Geral de Saúde e Protecção dos Consumidores e a agência chinesa similar AQSIQ; criado grupo de trabalho bilateral para supervisionar o acordo.
5	cooperação alfandegária	2004	Facilitar o comércio e ajudar a combater a fraude e contrafacção; assinado acordo UE-Alfândega chinesa em Dezembro de 2004, permitindo a realização de inspecções recíprocas.
6	Educação e cultura	2004	Alterado o programa Erasmus para Erasmus Mundus para poder integrar estudantes de terceiros países para estudos superiores na Europa; abertas janelas especiais para a China e outros países asiáticos.
7	Emprego e assuntos sociais	2005	Assinado entre UE e China na Cimeira anual em Pequim (Setembro de 2005) um Memorando de Entendimento sobre Trabalho, Emprego e Assuntos Sociais; o Memorando é base de diálogo em áreas conexas; a UE dá assistência à China de acordo com o Projecto de Cooperação UE-China para a Reforma da Segurança Social que arrancou em Abril de 2006.

Quadro XVI

Diálogos Sectoriais

Nº	Nome do Diálogo	Data/ criação	Objectivos/ Situação
8	Energia incluindo a nuclear	1994	Toma a forma de reunião de grupo de trabalho e de uma conferência bienal de Cooperação Energética China-EU; assinado um Memorando de Entendimento para o Transporte e Estratégias Energéticas; China e UE participam no Programa ITER para a construção de um reactor experimental de fusão; assinado em Março de 2005 um plano de acção sobre o Carvão Limpo e está em negociação um plano de acção para cooperação industrial e eficiência energética.
9	Ambiente	2005	Intensos contactos entre a Comissão Europeia e a SEPA (Comissão Ambiental da China); o diálogo ambiental foi elevado ao nível ministerial em 2003; grande parte do programa assistencial UE-China vai para aqui; cooperação num vasto leque de áreas; adoptada uma Declaração Conjunta sobre Mudanças Climáticas e Parceria na Cimeira UE-PRC de Setembro de 2005; a parceria visa criar uma unidade de produção de carvão limpo antes de 2020.
10	Segurança Alimentar - Questões Fitossanitárias	2002	Benefícios para consumidores da China e da Europa e facilitar comércio em bens agrícolas; criado um grupo técnico em 2002 para tratar das questões regulatórias; assinado um Memorando de Entendimento entre a Direcção-Geral para a Saúde e Protecção dos Consumidores (SANCO-UE) e a agência chinesa (AQSIQ) com vista a melhorar cooperação nestas áreas e melhorar comunicação.
11	Navegação global por satélite	2003	Programa Galileu - criar serviços de alta precisão de navegação por satélite; assinado acordo de cooperação em Outubro de 2003 para o programa, com custos avaliados em 3-4 biliões de euros; novo acordo celebrado em Outubro de 2004 para abertura a parceiros não-europeus; o projecto está em curso.
12	Sociedade de Informação	1997	Troca de informações em várias áreas (Tecnologias de Informação, Telecomunicações e audiovisual) sob o mesmo chapéu; inclui cooperação na área de investigação e discussão de políticas; fundamental para a competitividade da indústria europeia e de muito interesse para governo chinês (tem fornecimento últimas tecnologias e apoio regulatório).

Quadro XVI

Diálogos Sectoriais

Nº	Nome do Diálogo	Data/ criação	Objectivos/ Situação
13	Direitos de Propriedade Intelectual (DPI)	2003	A China tornou-se membro da OMC em 2001; a China tem feito esforços para adaptar a sua legislação ao Acordo TRIPS e criar um sistema mais efectivo para aplicar os DPI; lançado diálogo formal em Outubro de 2003; criado programa de cooperação técnica UE-China em DPI e preparado programa de acompanhamento.
14	Políticas macro-económicas e regulação de serviços financeiros	2004	Criado diálogo na Cimeira UE-China de 2004; primeira reunião em Fevereiro de 2005; nova reunião em Maio de 2006; junta autoridades chinesas, peritos da Comissão e do Banco Central Europeu; os temas tratados são: situação macroeconómica, desvíos, políticas monetária e fiscal; no lado regulatório, o sistema financeiro chinês e a integração do mesmo sistema na Europa.
15	Transporte marítimo	2002	Assinado em 2002 acordo marítimo entre a Comissão Europeia, Estados-membros e China para melhorar condições de transporte marítimo feito por empresas dos dois lados; desenvolvida cooperação no domínio da segurança e formação portuária e fluvial; feito acompanhamento anual;
16	Política regional	2004	Criado na Cimeira de 2004 para a partilha das experiências da UE em matéria de política regional, governança e parcerias; tem reflexos nas políticas de concorrência, ajudas estatais e <i>procurement</i> ¹ ; realizados seminários em Maio de 2006, Outubro de 2007 e Novembro de 2008; assinado Memorando de Entendimento em Maio de 2006.
17	Política regulatória industrial	2001	Criado mecanismo sobre Produtos Industriais em 2001. Procura convergência regulatória EU- China no longo prazo; visa eliminar obstáculos ao comércio e investimento; é um sistema de consulta e informação sobre regulação, standards, certificação e sistemas de monitoragem do mercado; tem 13 Grupos de Trabalho a funcionar;
18	Ciência & Tecnologia	1990	Uma das primeiras áreas de cooperação entre a Comissão e a China; primeiro acordo, nesta área entrou em vigor no fim dos anos 90, sendo renovado em Dezembro de 2004; a cooperação tem evoluído e visa a realização de projectos de investigação comuns; a China participa em mais de 100 projectos financiados pelo 7.º Programa-Quadro para a Investigação da Comissão (Europeia) entretanto reformulado para o período 2007-2013.

Quadro XVI

Diálogos Sectoriais

Nº	Nome do Diálogo	Data/ criação	Objectivos/ Situação
19	Cooperação espacial	2004	É uma das áreas de cooperação, envolvendo ciência espacial, aplicações e tecnologia; realizado workshop em Abril de 2004; criadas reuniões de Alto Nível em Julho de 2006.
20	Política Comercial	2004	Cobre temas multilaterais de interesse estratégico como a Agenda de Doha, a integração regional, áreas de comércio livre e temas bilaterais; complementa grupos institucionais como o Grupo de Trabalho para a Economia e o Comércio e o Comité Conjunto criado pelo Acordo de Cooperação Comercial e Económica de 1985; o primeiro diálogo teve lugar em Julho de 2004; o segundo em Julho de 2006.
21	Comércio Textil	2005	Procura diminuir conflitos na sequência da abolição do sistema de quotas, nos têxteis, em 1 de Janeiro de 2005; tem como base acordos sobre os têxteis concertados no Verão de 2005; a Comissão espera que o diálogo conduza a uma concorrência justa; foi criado um diálogo Empresas UE-China.
22	Transporte	2004	Assinado Memorando de Entendimento para o Transporte e Estratégias Energéticas entre a Comissão Europeia e a Comissão Nacional para o Desenvolvimento e Reforma da China;

Organizado a partir da Comissão Europeia, Relações Externas, "An overview...", *Ibidem*.

Estes diálogos têm como objectivo uma certa convergência regulatória, a procura de consensos, a troca de pontos de vista, bem como prevenir o surgimento de conflitos traduzidos na multiplicação de reclamações na Organização Mundial de Comércio. Pode-se dizer que esses três objectivos têm sido conseguidos e, no caso da utilização do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC (MSC) a sua utilização pela União Europeia e pela China tem sido frugal e contida. A multiplicidade dos diálogos e as várias áreas cobertas constituem plataformas para envolver a China em questões sensíveis e canais para a UE e a China trocarem opiniões e criarem um ambiente de cordialidade, promovendo assim a melhor atmosfera para as relações entre as duas partes.

Verifica-se que grande parte destes diálogos se iniciaram na primeira década de 2000 apenas três (diálogos) são anteriores a essa data (diálogos sobre energia, a sociedade de informação e sobre ciência e tecnologia), o que espelha o efeito útil da celebração da Parceria Estratégica UE-China, permitindo a melhor gestão das expectativas e de áreas de atrito normais em qualquer relação. Esta

estratégia da União Europeia integra-se numa leitura liberal e internacionalista dos problemas da vida internacional que explica que as condições de cooperação se aprofundem, quando os actores interagem entre si através de práticas e processos repetitivos, visão esta partilhada pela República Popular da China¹⁰⁷⁹. Enquanto a “anarquia” é um conceito central para os realismos (clássico e estrutural) a reciprocidade é o conceito equivalente para a leitura liberal-internacionalista da vida internacional que perpassa na acção destes dois actores internacionais. A interdependência liga os grupos e os países através do comércio, dos transportes, das comunicações, do turismo e de outras formas de interacção e torna-os mútua e igualmente dependentes, regista Gilpin nas suas várias obras dedicadas à economia política internacional e à interacção entre economia e política, interdependência favorecida por uma Ordem Internacional que conta com uma potência hegemónica no sistema (os Estados Unidos) que funciona como o grande estabilizador das tensões e conflitos intra-sistemáticos. O curioso das posições da União Europeia e da República Popular da China é que ambos são “free-riders”, cavalgam a estabilidade do sistema sem terem que assumir de pleno os custos da sua estabilização (e manutenção). Talvez o facto novo da última década seja um maior envolvimento quer da China quer da União Europeia nas chamadas “questões globais” e nas várias iniciativas multilaterais.

7.2 Os diálogos comercial e sobre direitos de propriedade intelectual.

Detenhamo-nos agora nos diálogos relativos ao comércio e à propriedade intelectual, diálogos que se iniciaram em 2004 e 2003, respectivamente, isto é, na sequência do estabelecimento da Parceria Estratégica por via da Comunicação (2003) da Comissão Europeia (Comissão Barroso) e do Livro Branco “*European Union*” da China. O autor da dissertação socorreu-se, neste particular, da ajuda dos serviços da Comissão Europeia que responderam positivamente enviando um conjunto de actas e documentos internos, não disponíveis ao público, e que tomamos como elemento de referência sobre a medida do progresso da Parceria Estratégica. Os documentos foram-nos enviados pelo Secretário-Geral da Comissão Europeia, Dr. David O’Sullivan e respeitam essencialmente às Cimeiras bilaterais UE-China entre 2004 e 2009, às reuniões do Comité Conjunto UE-China entre 2005 e 2008¹⁰⁸⁰, às reuniões do Diálogo de Política Comercial entre 2004 e 2008¹⁰⁸¹ e às reuniões do

¹⁰⁷⁹ Como vimos por exemplo a Declaração Conjunta da 9ª Cimeira UE-China, realizada em 2006 em Helsínquia, refere no seu ponto 3 que “os líderes sublinharam a importância do diálogo político e das consultas a todos os níveis na melhoria da compreensão mútua, da confiança, da procura de terreno comum e do avanço das relações bilaterais”. Cf. *People’s Daily Online*, “Full text: Joint Statement of the Ninth EU-China Summit” in http://english.peopledaily.com.cn/200609/10/eng20060910_301264.html. Acedido em Maio de 2009.

¹⁰⁸⁰ Não houve reunião em 2009.

¹⁰⁸¹ O diálogo de 2009 não ocorreu.

Grupo de Trabalho Económico e Comercial UE-China entre 2005 e 2009¹⁰⁸². Iremos partir das reuniões bilaterais ao mais alto nível para as reuniões dos grupos de trabalho sectoriais chamando a atenção para aquilo que aquelas acrescentam em termos significativo ao diagnóstico formulado a nível sectorial.

A acta da primeira reunião entre o representante da Comissão Barroso, Comissário Peter Mandelson e o Ministro do Comércio Bo Xilai, em Dezembro de 2004 revela que não obstante a continuidade do embargo de armas subsistiu uma atmosfera geral positiva anunciando a China que conduzirá o problema dos têxteis de forma responsável¹⁰⁸³. Bo anunciou sete medidas para refrear o crescimento de exportações para o espaço europeu¹⁰⁸⁴. Wen Jiabao, Primeiro-ministro chinês, nas palavras de abertura da reunião, enfatizou a pujança das relações comerciais bilaterais, registando que as diferenças sobre comércio devem ser encaradas de forma gradual e efectiva e que a concessão do Estatuto de Economia de Mercado à China pode trazer benefícios mútuos. Peter Mandelson admitiu a importância da questão mas afirmou a continuidade de problemas técnicos (da parte chinesa) impedindo a atribuição do mesmo estatuto¹⁰⁸⁵.

Peter Mandelson e Wen Jiabao explicitaram os pontos principais da agenda do lado europeu e do lado chinês. Do lado europeu, Mandelson apontou a necessidade da China dar pleno cumprimento aos seus compromissos na OMC, cooperar melhor com a UE na conclusão da Agenda de Doha (ADD)¹⁰⁸⁶, abrir o mercado de 3G (serviços de telecomunicações móveis) à concorrência internacional e seguir um comportamento responsável na questão dos têxteis, por forma a evitar a perturbação do comércio internacional na sequência da abolição do sistema de quotas (à exportação). Wen manifestou a disponibilidade da China trabalhar com todos os parceiros da OMC no sucesso da Conferência Ministerial da OMC, em Hong Kong e na conclusão, ainda em 2006, da Agenda de Doha.

¹⁰⁸² Documentação enviada a coberto do ofício Trade/B/2-RtB-D (2010) 326, de 22 de Fevereiro de 2010. Ver adenda a esta dissertação.

¹⁰⁸³ Cf. sobre o problemas dos têxteis que assolavam em catadupa os mercados europeus, o que disse Mandelson in Comissão Europeia, Comunicado de Imprensa IP/05/205, 23 de Fevereiro de 2005, via <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/205&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Acedido em Maio de 2009.

¹⁰⁸⁴ Cf Comissão Europeia, Note for the File G3 D(2004) – AD 16562’, “Trade aspects of the EU-China Summit & Bilateral Meeting PM-Bo”, Jérôme Cassiers, Trade G3, 10.12.2004. Ver adenda a esta dissertação.

¹⁰⁸⁵ Documento interno do Ministério da Economia de Portugal. Ver adenda a esta dissertação.

¹⁰⁸⁶ Trata-se de uma grande negociação destinada a liberalizar o comércio mundial tendo como objectivo completar os temas que ficaram pendentes no ciclo negocial anterior, como o comércio agrícola, matéria importante para os países em vias de desenvolvimento com vista a obter acesso livre aos mercados dos países desenvolvidos; para os países desenvolvidos trata-se de pressionar os países menos desenvolvidos a abrir mais os mercados de serviços, liberar plenamente a exportação de matérias-primas sensíveis e franquear o mercado interno aos investimentos e empresas do mundo desenvolvido. Considerando-se um porta-voz dos países em desenvolvimento a China tem feito um jogo duplice, retardando o mais possível a abertura do seu mercado interno em áreas que a subida no processo tecnológico lhe poderá trazer vantagens no amanhã. Cf. Organização Mundial de Comércio, “Agenda de Desenvolvimento de Doha: negociações, implementação e desenvolvimento”, acessível via http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm

O Primeiro-ministro chinês manifestou compreensão pelas dificuldades europeias na sequência da abolição do sistema de quotas (nos têxteis), alertando dever ter-se também em consideração as dificuldades da indústria chinesa e por tal importando resolver as contrariedades pelo diálogo e não por medidas de salvaguarda¹⁰⁸⁷. No que respeita aos compromissos assumidos com a adesão à OMC, Wen referiu que a China implementou a redução de taxas de importação nos produtos industriais (10%), actuando de acordo com as regras da OMC na questão da importação de peças para automóveis, tendo (a China) intenção de ir adiante na questão das licenças 3G de uma forma neutral e com o respeito das regras de concorrência¹⁰⁸⁸. Wen apelou a uma maior cooperação europeia nas questões do ambiente e energéticas, revelando ter a China disposição de investir mais na Europa.

Na reunião bilateral entre Mandelson e Bo Xilai, o Comissário europeu alertou para a necessidade de se evitar o proteccionismo nos têxteis na UE, China e Estados Unidos, gerindo-se com prudência os ajustamentos “radicais” no comércio por forma a proteger as economias menos desenvolvidas. Bo Xilai manifestou concordância com uma transição estável nos têxteis, dando conta de um pacote de sete medidas (chinesas) para minimizar o impacto do crescendo das exportações. Bo considerou que a integração no comércio dos têxteis é um “benefício maior da adesão à OMC que a China pagou enormemente”, mas que esta tem uma grande responsabilidade perante as nações em desenvolvimento. Há um consenso com a Europa de natureza voluntária (adiantou Bo), mas a China opõe-se a um sistema de licenciamento das importações que considerou incompatível com as regras da OMC e para além disso discriminatório¹⁰⁸⁹. O Ministro do Comércio chinês passou em revista cinco outros temas (presentes nas reuniões bilaterais entre 2004 e 2009): automóveis, construção civil, quotas de exportação de carvão para a Europa, protecção de direitos de propriedade intelectual e atribuição do Estatuto de Economia de Mercado¹⁰⁹⁰. Foram pontos relevantes na sua posição: o reconhecimento de que o problema dos direitos de propriedade intelectual é algo que não só interessa à Europa mas também à China, pois esta quer assegurar a protecção dos direitos associados à sua indústria; Pequim analisaria em pormenor as reservas no cumprimento dos critérios técnicos apontados pela UE (quanto ao Estatuto de Economia de Mercado), mas contrapôs que 33 países já

¹⁰⁸⁷ As medidas referidas destinam-se a combater às políticas proteccionistas de terceiros países e representam no plano das relações comerciais o mesmo que as sanções e as intimações servem no plano das relações de segurança. Cf. Comissão Europeia, Glossário, in http://europa.eu/scadplus/glossary/commercial_policy_pt.htm

¹⁰⁸⁸ Reporte constante de Comissão Europeia, Note for the File G3 D(2004) – AD 16562, ibidem. Ver adenda a esta dissertação.

¹⁰⁸⁹ Comissão Europeia, Note for the File G3 D(2004) – AD 16562. Ver adenda.

¹⁰⁹⁰ Os problemas bilaterais no que respeita aos automóveis dizem respeito a direitos adicionais aplicados à importação de peças para automóveis montados na China, ao acesso de empresas europeias a obras de construção civil e obras públicas, à contingentação das exportações de carvão industrial (*coke*) para a Europa, material usado no fabrico de pastilhas para travões de automóveis e peças várias para equipamentos industriais. Ver adenda a esta dissertação.

atribuem esse estatuto à China¹⁰⁹¹.

Em Novembro de 2005 teve lugar uma sessão do Comité Conjunto UE-China, a seguir à resolução do problema dos têxteis que assolavam os mercados europeus, constituindo oportunidade para o tratamento de questões pendentes nas relações económicas e comerciais¹⁰⁹². Pelo lado chinês, o Comité foi presidido pelo Ministro Bo Xilai e pelo lado europeu, pelos Comissários Ferrero Waldner e Peter Mandelson. A reunião tratou de cinco pontos: comércio de bens industriais; comércio de serviços; agricultura e Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (OMC) e outras medidas restritivas do comércio; novo Acordo Económico e Comercial UE-China e Estatuto de Economia de Mercado; avaliação em geral das relações bilaterais. No primeiro ponto, a UE assinalou a importância das questões do acesso ao mercado chinês para as empresas europeias, levantando o problema das peças para automóveis sujeitas a direitos de importação extremamente elevados (idênticos aos que incidiam sobre veículos acabados), considerando tais práticas incompatíveis com as regras da OMC. O Comissário europeu referiu o problema das licenças de exportação de carvão industrial (para a Europa) solicitando à China que pusesse fim ao sistema. No capítulo dos serviços, Mandelson elencou dificuldades de penetração das empresas europeias na China no sector bancário (imposição de tectos elevados de capitais próprios e restrições a *joint-ventures*), de acesso a serviços de valor acrescentado, de participação em obras de construção civil e no fechamento do mercado interno postal, sobretudo na área do “correio expresso”. A UE alertou para a continuidade de barreiras técnicas ao comércio em áreas como os cosméticos e as telecomunicações. A UE chamou a atenção para a necessidade de se avançar com as negociações de um novo acordo económico e comercial manifestando disponibilidade de dar novos passos na questão do Estatuto de Economia de Mercado atentos os progressos realizados (pela China), propondo a criação de um grupo de trabalho sectorial de alto nível para tratar dessa questão. A UE aludiu ao problema dos direitos de propriedade intelectual, adiantando ser necessário trabalhar em conjunto para que estes direitos sejam respeitados. As partes fizeram um balanço positivo dos diálogos sectoriais como base de contacto e trocas de informação no domínio técnico, considerando que eles têm permitido desenvolver uma base sólida para a relação bilateral¹⁰⁹³.

¹⁰⁹¹ A não concessão do EEM à China é um factor importante no condicionamento das empresas chinesas a responder às investigações *anti-dumping* da União Europeia. Na perspectiva daquelas a Comissão Europeia tem aumentado as exigências subjacentes aos critérios técnicos aplicados à concessão daquele Estatuto. Têm subido as reclamações quanto ao tratamento injusto de empresas da China nos mercados europeus. *China People's Daily*, “Chinese enterprise to be exempt from antidumping tariffs in Europe”, 15 de Outubro de 2010 in <http://english.peopledaily.com.cn>

¹⁰⁹² Em 2004 não houve reunião deste Comité Conjunto, segundo informação do Secretário-Geral da Comissão Europeia (ofício Trade/B/2-RtB-D (2010) 326, de 22 de Fevereiro de 2010). “Trade/Relex D (2005)”, 4 de Novembro de 2005 in adenda a esta dissertação; “EU-China Economic and Trade Joint Committee. Debriefing” in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/november/tradoc_125721.pdf. Acedido em Maio de 2009.

¹⁰⁹³ Cf. EU-China ETJC, 4 Novembro de 2005. Ver adenda a esta dissertação.

A reunião de 2006 do Comité Conjunto teve, pelo lado europeu, o Comissário Mandelson e pelo lado chinês, o Ministro Bo Xilai, sendo analisada a nova Comunicação da Comissão sobre a China e as negociações para um novo acordo económico e comercial, bem como questões relativas à defesa dos mercados e ao acesso europeu ao mercado chinês¹⁰⁹⁴. Os dois políticos foram acompanhados por altos funcionários da DG Trade e Relex (pelo lado europeu) e da MOFCOM, pelo lado chinês¹⁰⁹⁵. Comentando a Comunicação de 2006 da Comissão Europeia, o Ministro Bo Xilai afirmou que a China é um país em vias de desenvolvimento com enorme grau de liberalização, mas é igualmente uma economia socialista de mercado e um país recém aderente à OMC. Bo informou a parte europeia que o Conselho de Estado da China dera mandato ao Ministério de Negócios Estrangeiros (MOFA) para negociar o novo Acordo de Parceria Económica e Comercial UE-China (PCA) e ao Ministério do Comércio Externo (MOFCOM) para negociar uma actualização do Acordo Comercial UE-China de 1985, havendo interesse em acertar os pontos essenciais do Acordo antes do fim de 2006. Em encontro separado com Mandelson, Bo alertou para a necessidade de não colocar a fasquia das negociações demasiado alta se existe interesse numa conclusão rápida do Acordo¹⁰⁹⁶. Nas questões relativas à defesa do mercado foram tratados os temas do Estatuto de Economia de Mercado e das exportações de calçado chinês para o mercado europeu. No primeiro, foram reafirmadas as habituais divergências UE-China, com a parte chinesa a defender que quanto mais depressa for concedido o EEM maior será o seu impacto e a parte europeia a explicar que apesar do progresso da RPC há ainda algum caminho a progredir. Quanto às exportações de calçado trocaram-se razões quanto à solidez das investigações europeias em curso sobre *dumping* da China¹⁰⁹⁷.

No que respeita ao acesso ao mercado chinês, Peter Mandelson aludiu a problemas no domínio da lei bancária, da revisão da política do sector automóvel, no acesso europeu às indústrias de aço e de construção naval, da nova regulamentação aplicável aos prestadores de serviços de informação financeira, invocando a necessidade de maior transparência da China e de consultas à parte europeia

¹⁰⁹⁴ Quanto à Comunicação da Comissão ver “Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - UE – China: Aproximação dos parceiros, aumento das responsabilidades”, COM (2006) 632 final, in <http://eur-lex.europa>. Relatório da DG Trade (2006) JC/AD 13332, 10 de Novembro de 2006. Ver adenda a esta dissertação.

¹⁰⁹⁵ Principal direcção para os assuntos do comércio externo e direcção para as relações externas (ambas da UE) departamentos da Comissão Europeia objecto de reestruturação na sequência da ratificação do Tratado de Lisboa; Ministério do Comércio da China.

¹⁰⁹⁶ O relato é de Jérôme Cassiers autor do relatório da DG Trade (2006) JC/AD 13332, 10 de Novembro de 2006. Ver adenda a esta dissertação.

¹⁰⁹⁷ Ministério do Comércio da República Popular da China, *Foreign Market Access Report 2006*, 31 de Março de 2006, in <http://www.china.org.cn/english/features/fmar/165790.htm>. De acordo com definição da OMC o *dumping* consiste na exportação de mercadorias para mercados externos a preços abaixo dos preços praticados para produtos afins no mercado interno e abaixo de produtos similares comercializados por países que fazem também parte do sistema do comércio mundial. Organização Mundial de Comércio, “Understanding the WTO: The Agreements. Anti-dumping, subsidies, safeguards, contingencies” in http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm8_e.htm. Acedido em Maio de 2009.

antes da produção de legislação interna. Foi tratado, em particular, o problema da importação de peças para automóveis, reafirmando a China a compatibilidade das suas medidas internas com a regulamentação da OMC¹⁰⁹⁸. A parte europeia referiu-se a restrições nas exportações de carvão e “minerais raros” (*rare earth*) para a União e a problemas no reembolso do imposto sobre valor acrescentado e outras taxas aplicáveis a matérias-primas. A parte chinesa denunciou a existência de dificuldades na exportação de carne de galináceos para a Europa. No capítulo do comércio de serviços, Peter Mandelson chamou a atenção para a falta de evolução nas práticas concorrenciais da China em sectores como a construção civil, os serviços financeiros ou o correio expresso, renovando as preocupações (europeias) quanto à discriminação dos prestadores de informação financeira na China¹⁰⁹⁹.

Peter Mandelson suscitou a questão dos direitos da propriedade intelectual e a necessidade da China perseguir criminalmente os infractores, baixando os limiares com base nos quais estas condutas são criminalizadas, o que a parte chinesa respondeu preferir um sancionamento administrativo e não penal das mesmas. Mandelson levantou o problema da ausência de pagamento de direitos de autor no sector de Tecnologias de Informação e Comunicações, retorquindo Bo necessitar a China de mais informação sobre o tema. Foram também tratados outros assuntos: a assinatura de um Memorando de Entendimento para a criação de um grupo de trabalho sobre comércio sustentado; a necessidade de um acordo UE-China na Agenda de Doha; o problema da contratação pública na China¹¹⁰⁰.

Torna-se claro da análise das actas das reuniões de Alto Nível, entre 2004 e 2006, uma maior focagem do diálogo sino-europeu em questões concretas, um levantamento de problemas de parte a parte e o esforço quer de Mandelson quer de Bo Xilai de encontrarem soluções concretas para os problemas advindos do aprofundamento do relacionamento bilateral. Isso dá boa nota da profundidade da Parceria Estratégica, do nível da confiança das partes, do reconhecimento que a satisfação de interesses próprios não é incompatível com a criação de consensos. Projectando a China e a União Europeia, na linha do que Robert Gilpin defende, preocupações de realização de interesses próprios num envolvimento de elevada interdependência económica e interpenetração dos mercados, os dois actores manifestaram atenção à distribuição do poder entre os vários intervenientes na vida internacional e mostram cooperação intensa um com o outro. Os dois políticos percebem que o jogo de soma nula não leva a lugar algum e se as duas partes ganharem ganha o próprio sistema de cooperação e a sua posição num plano mais global¹¹⁰¹. Dois factos curiosos devem ser assinalados: a

¹⁰⁹⁸ A China emite regulamentação a diversos níveis: nacional, provincial e local.

¹⁰⁹⁹ Relatório da DG Trade (2006) JC/AD 13332, 10 de Novembro de 2006. Ver adenda a esta dissertação.

¹¹⁰⁰ Ibidem.

¹¹⁰¹ Gilpin, Robert, *Global Political Economy...*, *op. cit.*, pág. 17.

ausência do tema do défice comercial UE-China da agenda das negociações; a sistemática divergência de europeus e chineses quanto à concessão do Estatuto de Economia de Mercado (à China), ponto que se mantém até à actualidade.

A nível mais baixo, tiveram lugar entre 2004 e 2006 uma reunião do Diálogo sobre Política Comercial UE-China e duas reuniões do Grupo de Trabalho Económico e Comercial UE-China¹¹⁰². A reunião do “Diálogo” de 2005¹¹⁰³ teve lugar em Julho, em Pequim, entre representantes da DG Trade (pela UE) e do MOFCOM (pela China)¹¹⁰⁴. Do lado chinês foi salientada a importância das relações bilaterais comerciais e o facto da UE ser o primeiro parceiro comercial da China, sendo as duas economias complementares mas verificando-se assimetria nos fluxos comerciais, com a China a exportar produtos de baixo valor-acrescentado e de trabalho intensivo e a UE a exportar produtos de alta tecnologia. Segundo o representante chinês, a União Europeia tem sido um dos grandes investidores na China, a qualidade do investimento europeu é elevada, verificando-se um alto desempenho das empresas europeias; existem fricções comerciais e elas devem ser tratadas através do diálogo em vista do consenso.

Do lado europeu, foi referida a natureza abrangente da Parceria Estratégica estabelecida em 2003 e o facto da China ser parte essencial das relações económicas internacionais¹¹⁰⁵. Uma vez que o alargamento do comércio bilateral arrasta o risco de atritos foi criado o Diálogo da Política Comercial, mantendo a Europa apenas uma relação de grandeza análoga com os Estados Unidos. O lado europeu acrescentou que quer a Europa quer os Estados Unidos apresentaram reclamações junto do Organismo de Solução de Controvérsias da OMC (um contra o outro) pelo que levar um caso a este Organismo não deve ser excessivamente dramatizado pois faz parte das práticas do sistema comercial mundial¹¹⁰⁶. Foi reconhecido que quer a UE quer a China têm evitado o uso generalizado deste mecanismo até à data (Julho de 2005). UE e China encontram complementaridade no seu comércio, embora tenham surgido problemas quando as exportações chinesas cresceram a uma taxa muito elevada, afectando os

¹¹⁰² “Note for File-Draft, EU-China Trade Policy Dialogue”, Pequim, 14 de Julho de 2005, “Note for File-China/ETWG: Flash Report”, Pequim, 14 de Abril de 2005, “Report EU-China Economic and Trade Working Group-Trade D (2005) JC”, 19 de Maio de 2006. A primeira nota é de Sérgio Balibrea da Delegação da Comissão Europeia na China. A segunda nota é de Jérôme Cassiers da Direcção-Geral de Comércio da Comissão Europeia. Ver adenda a esta dissertação.

¹¹⁰³ Em 2004 não houve reunião. Nenhuma explicação foi dada pelos serviços da Comissão.

¹¹⁰⁴ A identidade dos representantes é mantida incógnita.

¹¹⁰⁵ Ver adenda a esta dissertação.

¹¹⁰⁶ O Órgão de Solução de Controvérsias foi criado pelas Partes Contratantes do GATT durante a Ronda do Uruguai e incorporado no estatuto legal da OMC. Todos os acordos feitos pela OMC são naturalmente cobertos por esse mecanismo. O OSC é formado por todos os representantes da OMC e pode adoptar painéis, relatórios desses painéis, bem como do Corpo de Apelação. A regra geral para a tomada de uma decisão é o consenso. No entanto, ao se adoptarem painéis, relatórios desses painéis ou relatórios do Corpo de Apelação, as decisões apenas não são aprovadas em caso de um consenso negativo. Para se bloquear uma tomada de decisão, o Estado/Parte (nisso interessado) deve convencer os demais de que não é uma boa ideia adoptar a mesma. Ver WTO, *Dispute Settlement* in http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm

trabalhadores não especializados na UE, mas a compreensão das dificuldades levou a um entendimento quanto ao desenvolvimento do comércio nos últimos anos.

Os representantes das duas partes passaram em revista seis temas: aspectos comerciais e de investimento do novo Acordo de Parceria; o Estatuto de Economia de Mercado, direitos de propriedade intelectual, comércio de mercadorias (automóveis, carvão, medidas *anti-dumping* no calçado), comércio de serviços (telecomunicações, transportes, serviços financeiros, construção civil) e contratos públicos (*government procurement*). Relativamente à discussão tida ao nível dos responsáveis políticos, o Diálogo de Política Comercial em 2005 reflecte no primeiro tema (revisão do Acordo de 1985) a vontade da UE que o novo Acordo de Parceria Económica e Comercial (PCA) seja mais avançado que as concessões feitas pela China na OMC¹¹⁰⁷ e que se vá além dos acordos bilaterais concluídos entre Pequim e os Estados-membros da UE; a parte chinesa sublinhou o interesse de um novo PCA mas haver necessidade de separar a matéria económica e comercial [objecto de um texto separado] do acordo global, tendo o MOFCOM mandato para o primeiro; foram designados responsáveis dos dois lados para um grupo de negociação¹¹⁰⁸.

Já quanto ao segundo tema, a parte chinesa reforçou a importância do Estatuto de Economia de Mercado, adiantando que já mais de 40 países o conferiram à China; a parte europeia contrargumentou com os casos *anti-dumping* levantados contra a RPC, chamando a atenção que a percentagem relativa (dos casos relativos à China) no total das medidas accionadas por Bruxelas diminuiu (38% em 2004 para 28% em 2005); assim o EEM é mais uma questão simbólica do que económica e não deve ser entendida como o julgamento da economia chinesa mas apenas como uma questão eminentemente técnica. O representante da DG Trade apelou para não se politizar a questão, o que a tornará mais difícil de resolver dadas as pressões que existem da parte da indústria europeia, muito preocupada com este problema e o atraso que ainda se revela na transformação da China numa economia de mercado¹¹⁰⁹. Em matéria de direitos de propriedade intelectual foram destacados progressos do lado chinês mantendo-se dificuldades na implementação da legislação sectorial; foi assinado um acordo estabelecendo um grupo de trabalho especial.

No que concerne ao comércio de mercadorias foram explicitadas dificuldades das empresas europeias no que respeita à importação de peças para os automóveis que montam nas suas fábricas na

¹¹⁰⁷ O sistema de comércio mundial é um sistema de concessões (ou ofertas) recíprocas com vista à plena liberalização do comércio, baseando-se no princípio do tratamento mais favorável segundo o qual cada parte da Organização tem que conceder às outras partes o melhor tratamento dado a um parceiro comercial.

¹¹⁰⁸ “Report EU-China Economic and Trade Working Group-Trade D (2005) JC”. A nota é de Jérôme Cassiers da Direcção-Geral de Comércio da Comissão Europeia. Ver adenda a esta dissertação.

¹¹⁰⁹ *Ibidem*.

China¹¹¹⁰. A parte chinesa alegou que as medidas aprovadas a nível estatal destinam-se a punir actividades de montagem ilegal, as quais estão de acordo com a legislação da OMC, o que suscitou divergência do lado europeu. Ainda nesta matéria (comércio de mercadorias) foi reconhecido progresso nas dificuldades sentidas na exportação de carvão em 2004, tendo-se chegado a acordo para eliminar o sistema de licenciamento das exportações em 2006. Quanto às medidas *anti-dumping* projectadas pela Comissão Europeia sobre as importações de calçado da China, os dois lados discutiram a natureza política (ou não) das medidas face às importações para a UE (de calçado) a subirem de 900% em 2005 (face ao ano anterior), arguindo o representante da DG Comércio não haver (ainda) reconhecimento de que houve *dumping* mas apenas ter lugar uma investigação. O representante do MOFCOM retorquiu que a China não tem intenção de fazer *dumping*, mas que na fixação de preços as empresas chinesas têm pouca intervenção já que trabalham para marcas europeias (famosas), sendo os canais de distribuição controlados por empresas europeias, pelo que as empresas (chinesas) têm margens de lucro mínimas e competem com concorrentes estrangeiros nos factores de mão-de-obra e equipamento. O representante europeu acrescentou que a questão não é de vencedores ou derrotados mas de comércio justo e que o princípio da OMC do justo preço é essencial para a gestão do instrumento *anti-dumping*, sugerindo que a China juntasse esforços à UE no quadro da Agenda de Doha para que se alcance melhorias nas regras respectivas¹¹¹¹.

No que respeita ao comércio de serviços foram trocadas informações sobre a situação da banca e dos serviços financeiros na China, explicando a parte europeia as dificuldades de acesso e a parte chinesa que tais requisitos (como o depósito de 30% do capital operacional) se destinam a garantir a situação dos credores em caso de bancarrota. A parte europeia contrapôs serem estes problemas simbólicos e acontecerem em vários sectores: a China pretende acesso sem limitações dos seus produtos aos mercados europeus e a UE precisa de importar, mas (a Europa) tem que pagar estas importações tirando partido das vantagens comparativas dos seus serviços financeiros. A China contrapõe um sistema de preferências à sua indústria e operadores nacionais. No caso do “government procurement” (Acordo de Compras Públicas)¹¹¹² a parte chinesa esclareceu que aquando da adesão à OMC havia-se comprometido a aceder a este acordo plurilateral, tendo feitos progressos substanciais com a aprovação de legislação específica na área das compras públicas, mas a Lei de Contratação Pública precisa de regulamentação complementar para entrar plenamente em vigor¹¹¹³. Retomaremos a análise das reuniões do Comité Conjunto Económico e Comercial relativas a 2007-2009 após

¹¹¹⁰ Através da imposição de tarifas muito elevadas com impacto muito negativo nos produtores europeus.

¹¹¹¹ Report EU-China Economic and Trade Working Group-Trade D (2005) JC. Ver adenda a esta dissertação.

¹¹¹² Cf. “government procurement” no site da OMC in http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm

¹¹¹³ Ver adenda a esta dissertação.

situarmos as reuniões do Grupo de Trabalho Económico e Comercial UE-China realizadas entre 2005 e 2008.

As reuniões do Grupo de Trabalho Económico e Comercial UE-China (ETWG) no domínio da Parceria Estratégica tiveram lugar em 2005, 2006, 2007 e 2008¹¹¹⁴. As reuniões foram sobretudo preparatórias das reuniões de nível acima e tiveram lugar entre responsáveis, a nível de direcção-geral, da Comissão (Europeia) e do Ministério do Comércio chinês. As actas não adiantam informação muito mais significativa face ao que já se disponibilizou quanto ao diálogo comercial e às reuniões bilaterais de altos responsáveis. Na reunião de 14 de Abril de 2005, o relator dá indicação que a sessão correu em boa atmosfera e que os oficiais da Comissão e do Ministério do Comércio explicitaram as preocupações de cada lado, havendo divergências quanto aos progressos realizados (pela China) face aos compromissos de adesão à OMC, mas não sendo tratado o tema do Estatuto da Economia de Mercado (EEM). Na segunda reunião que teve lugar entre 18 e 19 de Maio de 2006, em Bruxelas, foram tratados os problemas do acesso ao mercado e direitos de propriedade intelectual, sendo os primeiros equacionados em reuniões sectoriais (separadas) onde foram analisados vários sub-temas: automóveis, carvão, construção naval, barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, serviços financeiros, telecomunicações e construção civil.

A terceira reunião do grupo de trabalho teve lugar entre 17 e 18 de Abril de 2007 e serviu para identificar prioridades nas áreas de cruzamento das relações comerciais UE-China e criar pressão para a reunião de alto nível marcada para o fim de 2007. A quarta reunião do ETWG teve lugar em 26 de Maio de 2008, correndo os habituais temas e sendo a parte europeia liderada pelo Director Mauro Petriccione (DG Comércio, Directorado B - Serviços e Investimento, relações comerciais bilaterais). O sumário refere que as discussões foram úteis, mas que alguns dos temas se arrastaram sem avanço negocial significativo, havendo consenso quanto a ser necessário realizar uma reflexão conjunta para uma abordagem fresca e inovadora às questões pendentes, por forma a se encontrarem soluções para propor ao Mecanismo de Diálogo de Alto Nível Económico e Comercial¹¹¹⁵. Significativa a nota sobre o tema dos direitos de propriedade intelectual, com a parte europeia a revelar terem havido desenvolvimentos positivos no diálogo sobre essa matéria (e a nível do Diálogo de Alto Nível) com a descida do volume de produtos contrafeitos em cidades como Guangzhou e Shengzhen (ainda não em Pequim), constituindo a pirataria *on-line* e a falta de policiamento das infracções dos direitos de autor

¹¹¹⁴ ETWG “Notes for the file” elaborados pela Delegação da Comissão Europeia na China em género de memo telegráfico cujos autores surgem identificados nos quatro relatórios analisados. A parte europeia foi normalmente chefiada pelo DG-Adjunto da DG Trade, Dr. João Aguiar Machado e o lado chinês pelo Director para os Assuntos Europeus do Ministério do Comércio da RPC cujo nome vem sempre omitido. Ver adenda a esta dissertação.

¹¹¹⁵ “ETWG Short Report, Trade/B/2-SO-D (2008) 5276. EU-China Economic & Trade Working Group (ETWG)”, 27 de Maio de 2008. A nota é assinada por Szabolcs Orosz. Ver adenda a esta dissertação.

uma prioridade para a Europa relativamente à China. As partes reconheceram que há diferentes visões quanto ao tratamento dos problemas dos direitos sobre patentes, produtos de tecnologias de informação e aplicação da legislação. Em matéria de têxteis foi salientada a boa cooperação entre Bruxelas e Pequim na resolução dos problemas através da inspecção conjunta das exportações, embora se verifiquem problemas com o equipamento médico e os produtos farmacêuticos.

Nos anos de 2007 a 2009 tiveram lugar reuniões do Comité Conjunto Económico e Comercial UE-China. Na reunião de 2007, as partes foram representadas pelos Comissários Mandelson e Ferrero Waldner (lado europeu) e pelo Ministro Bo Xilai (lado chinês)¹¹¹⁶. O Ministro Bo Xilai cumprimentou a parte europeia por ter sabido resistir às medidas proteccionistas, pela ausência de casos *anti-dumping* em 2007 e pelo facto da UE não ter tomado a posição de assistente (terceira parte), nas acções accionadas pelos Estados Unidos quanto a direitos de propriedade intelectual alegadamente violados pela China, no Organismo de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. O Comissário Mandelson apelou à necessidade de se avaliar, com urgência, o problema do défice (comercial), o que coloca a relação numa encruzilhada, importando manter o diálogo. Bo Xilai retorquiu que para “se avaliar o défice importa não se restringir às mercadorias, mas ter em conta também as quotas de mercado, os serviços e os investimentos o que leva a concluir se assim for a relação bilateral é “bem equilibrada”¹¹¹⁷. Bo pediu o levantamento de restrições europeias no domínio de produtos em alta tecnologia, colhendo de Mandelson a resposta de que existe da parte chinesa “confusão entre produtos de alta tecnologia que não têm qualquer limitação e produtos militares e de tecnologia dual”.

Trata-se da primeira vez que nos diálogos bilaterais é levantado de forma clara o problema do défice comercial suscitando, como vimos, um diálogo vivo da parte da União Europeia e da China. Na 10ª Cimeira UE-China que teve lugar em Dezembro de 2007, sob presidência portuguesa do Conselho Europeu, a questão teve uma referência equívoca dizendo-se no Comunicado Final que “os líderes discutiram as acções necessárias para que se alcance uma mais equilibrada parceria comercial e económica”¹¹¹⁸. A omissão de referência ao défice pode ser explicada por não ser na verdade sentida, pelas partes, como um problema que colocasse a relação bilateral em tensão o que contrasta com o relevo que a questão teve nos *media* europeus. Na perspectiva do autor da dissertação trata-se de um discurso a duas toadas: uma conciliadora dirigida, em privado, à parte chinesa; outra mais assertiva passada para os *media* europeus para mostrar que a Comissão tem em conta os interesses da indústria europeia e o facto de mercadorias, serviços e investimentos não terem a pujança e a penetração no

¹¹¹⁶ “Meeting Report, Trade/B2/MH/D (2007) 5801”, 13 de Junho de 2007. Ver adenda a esta dissertação.

¹¹¹⁷ Ver adenda a esta dissertação.

¹¹¹⁸ Conselho da União Europeia, Comunicado de Imprensa 16070/07, 28 de Novembro de 2007, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97355.pdf. Acedido em Maio de 2009.

mercado chinês que os empresários exigem. O Ministro do Comércio Bo Xilai colocou o toque exactamente no ponto quando afirmou que os europeus não concorrem sozinhos, nem com um tratamento diferencial, mas em mercado aberto, o que significa que têm de ser competitivos quanto às ofertas empresariais feitas pelos seus concorrentes directos, Estados Unidos, Japão e as economias emergentes do Sudeste Asiático. A falta de resposta de Mandelson a esta observação oportuna revela no entender do autor da dissertação que a União Europeia não tem resposta para esta crítica oportuna da parte da China¹¹¹⁹.

Na reunião do Comité Conjunto Económico e Comercial de 2007, os altos representantes da UE e da China passaram em revista os habituais temas: direitos de propriedade intelectual (reconhecendo novas dificuldades nos mercados públicos¹¹²⁰; parâmetros inadequados para a perseguição criminal dos infractores), Estatuto de Economia de Mercado, serviços de informação financeira, sector dos serviços, exportação de produtos de alta tecnologia (assinalando Mandelson que as exportações destes produtos haviam crescido 20% em 2006 e que as restrições que subsistem são as quanto às tecnologias de duplo uso). Foram discutidas, também, as limitações no acesso dos bancos chineses ao mercado bancário na Europa (França e Alemanha), a participação de empresas chinesas em feiras europeias, problemas nas exportações de aço chinesas para a UE (facilitadas por subsídios chineses), dificuldades na exportação de metais de “terras raras” para os mercados europeus, acordo Europa-China quanto a uma transição suave do problema dos têxteis em 2008.

Já em Setembro de 2008, reuniu-se o Comité Conjunto (Económico e Comercial UE-China) com o novo Ministro do Comércio da China, Chen Deming, tendo a reunião ocorrido na sequência do tremor de terra em Sichuan e dos Jogos Olímpicos de Pequim. A acta da reunião e o comunicado revelam uma avaliação mais positiva, na sequência da realização da primeira reunião do Mecanismo de Alto Nível em Pequim¹¹²¹. Chen Deming chamou a atenção para a volátil situação económica internacional e que as relações entre as duas partes poderão funcionar como um estabilizador, já que a

¹¹¹⁹ Em entrevista, Zhang Xiaojing da Universidade de Tsinghua perguntou-me a este propósito “o número de peritos na UE sobre a China aumentou ou diminuiu?” e respondeu “aumentou, o que significa que as relações comerciais e o seu crescimento são determinantes”. Na opinião do académico, o défice (comercial) tem de ser compreendido à luz das relações da Ásia com a Europa, sendo as mesmas equilibradas porque existe na Ásia uma divisão de trabalho com a China, encarregando-se esta de determinado tipo de exportações e os outros países asiáticos de outras. O altíssimo nível de integração das economias asiáticas não permite pensar de outro modo, acrescentou. Acta de conversa com Zhang Xiaojing, 5 de Julho de 2010, in adenda a esta dissertação.

¹¹²⁰ Mercados de rua existentes das principais cidades chinesas onde são transaccionados cópias e réplicas de produtos de consumo, sendo muito visitados por turistas quando de visita à China.

¹¹²¹ Note for the File. “Report of the 23d EU-China Economic and Trade Joint Committee”, Trade B2 TM/dh D (2008) 8945, 30 de Setembro de 2008. O relatório é subscrito por Antoine Seillan da Delegação de Pequim da Comissão Europeia. Ver adenda a esta dissertação. O Mecanismo de Diálogo de Alto Nível Comercial e Económico foi lançado na Cimeira UE-China de 2007 e tem por objectivo permitir à UE e à China melhorar a gestão das relações comerciais, de investimento e de cooperação económica. Cf. sobre o Mecanismo http://ec.europa.eu/external_relations/china/dialogue_en.htm

relação comercial bilateral cresce de uma forma mais rápida que a (relação) análoga com o Japão ou com os Estados Unidos, com a quota de importações europeias na Ásia a manter-se constante. Chen referiu que o mercado chinês é já (um mercado) aberto, sendo disso exemplo os serviços de “correio expresso” franqueados à concorrência de países como os Estados Unidos, a Austrália ou o Japão. A China está apostada a abrir ainda mais o seu mercado e o crescimento da economia (chinesa) constitui uma fonte de oportunidades para os outros países. Chen expressou satisfação com os progressos nas negociações de revisão do Acordo Económico e Comercial de 1985 e com os avanços noutros diálogos, estando a China disponível para aprender com as melhores práticas europeias¹¹²².

Mandelson alertou, por seu lado, para os desequilíbrios internos na China e que estes exigem reformas estruturais que possam beneficiar tanto os chineses como o mundo, assinalando a pequena queda nas exportações (chinesas) para a UE, pelo que o défice da balança comercial exprime a desproporção entre as oportunidades comerciais. O Comissário expressou satisfação com os progressos alcançados na preparação de um Plano da Acção das Alfândegas em matéria de direitos da propriedade intelectual (*IPR Customs Enforcement Action Plan*) e esperar resposta positiva quanto à proposta europeia de um diálogo sobre os produtos de alta tecnologia. Chen informou não haver intenção da China perpetuar o excedente da balança comercial e que a crise financeira causa apreensão à China quanto ao seu investimento em títulos do tesouro norte-americano. O comércio é ditado pelas forças do mercado, pelo que importa que China e a UE trabalhem em conjunto para encontrar uma melhor combinação comercial e um enquadramento mais justo. Segundo o responsável chinês, os consumidores europeus gostam dos produtos chineses e a China gostaria de importar mais da União Europeia mas continua um país de baixos rendimentos individuais.

Os responsáveis trataram depois pontos mais específicos: comércio de mercadorias e barreiras técnicas ao comércio; agricultura e medidas sanitárias e fitossanitárias; comércio de serviços; Estatuto de Economia de Mercado; direitos de propriedade intelectual; desenvolvimento sustentável e comércio; investimentos. No primeiro ponto, o responsável europeu chamou a atenção para as barreiras no acesso de produtos farmacêuticos e problemas com *standards* (de fármacos e cosméticos) sob a capa de protecção de consumidores, tendo a outra parte informado que está em curso (na China) o processo de revisão de exigências regulamentares para facilitar a importação de fármacos e que a UE será consultada antes dessa legislação ser publicada. Na importação de fármacos (segundo Chen) torna-se necessário ter em conta as especificidades chinesas de baixa cobertura dos seguros, variável

¹¹²² Para uma análise detalhada das intenções de Pequim de aprender as regras (e normas) do sistema internacional ou apenas se adaptar taticamente a elas ver Christensen, Thomas Jay. (1996, Setembro-Outubro). Chinese Realpolitik: Reading Beijing's Worldview, *Foreign Affairs*, 75, 5, 37-52; Johnston, Alastair Iain. (2003, Primavera). Is China a Status Quo Power, *International Security*, 27, 4, 5-56 e Foot, Rosemary, Walter, Andrew. (2011). *China, the United States and Global Order*. Cambridge, Nova Iorque, Melbourne: Cambridge University Press, pp. 1-30.

ainda de local para local, o que dificulta o reembolso dos custos dos medicamentos. No domínio agrícola foram relatadas dificuldades na exportação de carne de galináceos da província de Jilin, encontrando-se em curso o estabelecimento de acordos quanto aos requisitos sanitários exigidos para vegetais e frutas¹¹²³.

No comércio de serviços foram citadas dificuldades no acesso de bancos europeus e companhias de seguros à China, sendo respondido (pela parte chinesa) que importa ter prudência dada a crise financeira internacional, mantendo-se, por outro lado, as dificuldades no acesso de bancos chineses a licenças de operação comercial na Alemanha. A parte chinesa anotou, com preocupação, o crescimento de investigações *anti-dumping* contra exportações de calçado da China. Foram anotados progressos significativos na protecção dos direitos de propriedade intelectual (na China) na sequência da quinta reunião do grupo de trabalho específico, o que é feito tendo em conta as necessidades de inovação da China e que o sistema regulamentar (chinês) é, do ponto de vista de Pequim, compatível com as exigências da OMC. Em matéria de investimento externo a parte chinesa informou que (a China) se afastara da política inicial de atrair investimento a qualquer preço e que se focara na alta tecnologia e nas energias limpas. A melhoria da situação interna em matéria de direitos de propriedade intelectual, uma população mais educada e uma situação política estável atrairá mais investimento directo estrangeiro, tendo (a parte chinesa) percepção da queda do investimento europeu por custos crescentes com o petróleo, as matérias primas e a mão-de-obra. Segundo Chen, o país encontra cada vez maior competição das nações do Sudeste Asiático, sendo que as infra-estruturas construídas com os Jogos Olímpicos permanecerão e beneficiarão à China, no longo prazo. Mandelson contra-argumentou que a China precisa de investimento “fino” e que o governo chinês deveria estar preocupado por apenas 2% do investimento externo europeu ir para aquele mercado, o que revela desincentivo em investir nele; em contrapartida o investimento externo chinês é bem-vindo à Europa¹¹²⁴.

Na sequência desta reunião entre responsáveis políticos teve lugar uma deslocação oficial do Director-Geral David O’Sullivan, entre 22 e 27 de Outubro de 2008, para o Diálogo Comercial com o seu respectivo do Ministério do Comércio (MOFCOM) e para reuniões sectoriais com a Agência de Qualidade da China e a Autoridade de Aviação Civil da China. Não houve desenvolvimentos muito significativos (quanto a pontos de situação anteriores), concordando as partes em incluir os problemas de investimento em próximo Diálogo sobre Política Comercial. O representante da China

¹¹²³ Note for the File. “Report of the 23d EU-China Economic and Trade Joint Committee”. Ver adenda a esta dissertação.

¹¹²⁴ Note for the File. “Report of the 23d EU-China Economic and Trade Joint Committee”. Ver adenda a esta dissertação.

destacou a necessidade de encontrar uma perspectiva adequada para atender ao desequilíbrio comercial, resistindo-se a qualquer forma de proteccionismo.

Vejamos agora os desenvolvimentos durante 2009, o último ano que tomaremos em linha de conta quanto ao balanço da Parceria Estratégica UE-China. A quinta reunião do ETWG teve lugar em 14 de Setembro de 2009, em Pequim, com composição alargada do lado europeu com representantes da DG Comércio, DG Agricultura, DG Empresas e da DG Mercados; do Ministério do Comércio, da Agência para a Qualidade AQSIO, do Ministério da Indústria e Tecnologias de Informação, do Ministério da Saúde e dos Serviços Postais (do lado chinês)¹¹²⁵. As reuniões tiveram lugar no formato de cinco sub-grupos de trabalho sobre mercadorias, serviços, medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas ao comércio, instrumentos de defesa de Comércio (TDI) e destinaram-se a prestar informações ou a requerê-las.

Na sessão plenária, a Comissão chamou a atenção de que o investimento é um dos aspectos essenciais de uma relação comercial madura e que a China sendo um investidor crescente no exterior pode beneficiar de um ambiente aberto e não discriminatório na União Europeia, persistindo dificuldades na penetração do investimento externo europeu na RPC que correspondem a 2% do total do IDE que vai para aquele país¹¹²⁶. A China deu exemplos de acções de promoção realizadas nos Estados-membros da UE afirmando não haver nenhuma violação de normas internacionais relativas a investimentos. As oportunidades de negócios devem estar ligadas ao desempenho dos investidores de cada país e aos seus alvos de negócio; Pequim está interessada em adquirir tecnologia sendo a maioria dos casos a transferência de tecnologias feita por acordo. A Comissão recordou a importância da China aderir ao Acordo de Compras Públicas da OMC (*Government Procurement*); os dois lados trocaram notas sobre a importância dos esquemas de financiamento ao comércio (via agências de concessão de crédito) e a necessidade de haver regras claras sobretudo em tempo de crise e de falta de fundos, dispondo-se a parte chinesa a ter reuniões a nível de peritos com a parte europeia¹¹²⁷.

Ainda em 2009 tiveram lugar duas Cimeiras UE-China, a primeira em Praga em Maio e a segunda em Nanjing em Novembro. A primeira decorreu sob a presidência checa do Conselho Europeu sendo a parte europeia chefiada pelo Presidente da Comissão Durão Barroso, integrando ainda o Presidente checo Vaclav Klaus (Presidente do Conselho Europeu em exercício) o Alto Representante para a PESC, Javier Solana e as Comissárias Ferrero-Waldner e Ashton; a parte chinesa foi chefiada pelo Primeiro-ministro Wen Jiabao. O Presidente do Conselho Europeu em exercício sublinhou nas palavras de abertura, a importância da Parceria Estratégica, tendo a União

¹¹²⁵ “Report on the ETWG”, 14 de Setembro de 2009. Ver adenda a esta dissertação.

¹¹²⁶ *Ibidem*.

¹¹²⁷ *Ibidem*.

Europeia uma opinião positiva quanto a esta, tendo o maior interesse em desenvolvê-la e revelando (Vaclav Klaus) estar convencido de que uma finalização, tão cedo quanto possível, da negociação do Acordo de Parceria Económica e Comercial pode projectar, de forma significativa, as relações bilaterais¹¹²⁸.

O Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, enunciou que um dos principais resultados da Cimeira do G20 em Londres foi a determinação dos países participantes em lutar contra o protecçãoismo de todas as formas, nomeadamente usando as taxas de conversão cambial para ganhar vantagens comparativas. No médio-prazo, Durão Barroso mostrou-se preocupado que os desequilíbrios globais possam, se não forem tratados, conduzir a uma nova crise internacional. Barroso revelou estar satisfeito com os desenvolvimentos do segundo Diálogo de Alto Nível Económico e Comercial realizado nas vésperas da Cimeira e que tendo o processo sido lançado em 2007 para enfrentar o problema dos desequilíbrios económicos UE-China, o mesmo parece “bem alicerçado e produtivo”¹¹²⁹. Segundo Barroso a forma de atalhar os desequilíbrios comerciais é através de maior investimento e comércio oriundo da UE, sendo vários os casos de empresários europeus que não se sentem bem-vindos, pelo que alterar esse estado de coisas é do interesse da UE e da China. Uma forma possível de alterar tal estado de coisas pode ser a participação de investidores europeus em projectos CDM na China os quais possibilitariam a transferência de tecnologias limpas para a RPC¹¹³⁰.

O Presidente da Comissão saudou a vontade conjunta de uma conclusão breve da Agenda de

¹¹²⁸ “Note for the file – Eleventh EU-China Summit, Prague, 20. 05. 2009”, Relex/H2/FJ/jvc, D (2009) Ares (2009) 106812. A nota é subscrita por Franz Jessen da Direcção Geral de Relações Externas da Comissão Europeia. Ver adenda a esta dissertação.

¹¹²⁹ Os resultados do Diálogo de Alto Nível Económico e Comercial foram positivos de acordo com os registos da Comissão in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/may/tradoc_143096.pdf. A China tornou-se o segundo maior exportador da economia mundial depois da Alemanha e à frente dos Estados Unidos. A China é o mercado de exportações da Europa mais promissor com as exportações europeias a atingir os 78.4 mil milhões de euros em 2008, um crescimento de 9% quanto a 2007, crescendo as exportações europeias para a China uma média de 13% ao ano entre 2004 e 2008. As barreiras comerciais na China custam à Europa 21 mil milhões em oportunidades perdidas todos os anos. A Europa teve um excedente na balança de comércio de serviços com a China de 3.9 mil milhões de euros em 2007 (1.4 mil milhões em 2006). As importações da China cresceram a 18% por ano entre 2004 e 2008, embora a taxa tenha caído em 2008.

¹¹³⁰ “Note for the file – Eleventh EU-China Summit”, *op. cit.*. Ver adenda a esta dissertação. O CDM, por extenso *Clean Development Mechanism*, é um dos mecanismos de flexibilização definidos no Protocolo de Quioto e visa dois objectivos: assistir às partes não incluídas no Protocolo (os países em desenvolvimento) a atingir o desenvolvimento sustentado contribuindo para as metas da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e assistir às partes subscritoras do Protocolo (os países desenvolvidos) a cumprir as obrigações naquele fixadas quanto à emissão de gases com efeito de estufa para a atmosfera, reduzindo os “tectos” das emissões. A concretização dos objectivos fixados para os países industrializados é realizada através de “créditos” em projectos para a redução das emissões de gases de estufa, por parte de países em desenvolvimento, de forma a garantir que as reduções de emissões são efectivas. O mecanismo CDM é controlado pelo *CDM Executive Board*, sob o acompanhamento da Conferência das Partes subscritoras da referida Convenção das Nações Unidas. A China como país em desenvolvimento não é parte subscritora da Convenção, mas os Estados-membros da União Europeia são-no. Cf. Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas in <http://unfccc.int/2860.php>

Desenvolvimento de Doha, revelando estar a Europa vigilante quanto ao proteccionismo e insistir na necessidade de manter os mercados abertos. Durão Barroso salientou a importância da celebração do Acordo de Parceria Económica e Comercial como base legal e institucional para o desenvolvimento da Parceria Estratégica, estando a UE apostada num acordo que reflecta a amplitude e profundidade da mesma, mas tornando-se indispensável que se avance na parte relativa ao comércio. O Primeiro-ministro Wen Jiabao sublinhou a necessidade de as partes se focarem nas questões abrangentes e de maior projecção designadamente usando o Mecanismo de Diálogo de Alto Nível e os diálogos sectoriais, devendo o Acordo de Parceria reflectir uma posição equilibrada em termos de vantagens mútuas¹¹³¹.

Wen Jiabao deu conta dos efeitos positivos económicos do pacote de estímulos (*stimulus package*) implementado pelo Governo Central, na sequência da reunião do G20 em Londres, assinalando os desenvolvimentos também positivos ocorridos na Europa. Wen propôs incluir-se os temas da aviação civil, tecnologias de informação e novos materiais nas negociações bilaterais, dirigindo convite às empresas europeias para participarem na Expo de Pequenas e Médias Empresas (Xangai), enunciando as facilidades alfandegárias, transportes terrestres e marítimos, serviços postais, diálogo sobre alta tecnologia como áreas possíveis de cooperação UE-China. Wen sugeriu continuar-se o diálogo em temas controversos como o sistema financeiro e o acesso de bancos comerciais, insistindo na importância da concessão do Estatuto da Economia de Mercado à RPC uma vez que a China já “provou o suficiente” para que o referido estatuto lhe ser concedido, afirmando não acreditar que “a concessão do EEM à Rússia (pela União Europeia) tenha tido, em especial atenção, os critérios técnicos”¹¹³².

Durão Barroso explicou que a UE tem mantido o mercado interno aberto ao comércio e investimentos chineses (mesmo em tempo de crise) e que Europa e China podem resistir às pressões para fechar os mercados se alcançarem um melhor equilíbrio através de mais fluxos comerciais e investimentos europeus, revelando-se para isso da maior utilidade o Mecanismo de Diálogo de Alto Nível. Informou o seu interlocutor que apenas 2% do Investimento Directo Estrangeiro da UE vai para o mercado chinês e que os investidores europeus continuam a sentir dificuldades na aprovação e implementação dos seus projectos, encontrando-se sectores inteiros fechados ao investimento europeu; participar no Mecanismo para o Desenvolvimento Limpo (Tratado de Quioto) pode ser um caminho para ultrapassar estes condicionamentos, referindo o saber europeu no que respeita à energia eólica. O Presidente da Comissão expressou vontade de analisar o tema do Estatuto de Economia de Mercado, de uma forma justa e objectiva, anotando que “muitos europeus se interrogam porque atribuímos o

¹¹³¹ “Note for the file – Eleventh EU-China Summit...”, *op. cit.* Ver adenda a esta dissertação.

¹¹³² *Ibidem.*

EEM à Rússia”¹¹³³. Durão Barroso referiu-se também à protecção dos direitos de propriedade intelectual e aos progressos notáveis feitos pela China em matéria de inovação através de grandes investimentos em investigação e desenvolvimento. Recomendou maiores progressos da China nas leis relativas àqueles direitos e nos procedimentos administrativos para apoiar as empresas (chinesas e estrangeiras) inovadoras.

A segunda Cimeira de 2009 (a 12^a) teve lugar em Nanjing, em 30 de Novembro de 2009, sendo emitido um comunicado final, referindo o relator terem decorrido de forma constructiva as reuniões com a participação de Barroso, Hu Jintao e Wen Jiabao¹¹³⁴. A parte chinesa salientou a disposição de querer trabalhar com a Europa no contexto do G20 e dos Acordos de Copenhaga, evidenciando o desempenho positivo do comércio China-UE. Wen Jiabao alertou a parte europeia quanto à necessidade de levantar as restrições às exportações de produtos de alta tecnologia e reduzindo o protecçãoismo comercial; defendeu a política oficial (chinesa) em relação ao remimbi considerando sugestões (do lado europeu) quanto à necessidade do reforço do consumo interno na China para contrabalançar o défice comercial de mercadorias como “naive”. Os dois lados manifestaram empenho no desenvolvimento de contactos pessoa a pessoa e dos contactos de natureza cultural. No Comunicado Conjunto anexo à acta refere-se que os dois lados enalteceram os progressos na relação bilateral e a maturidade e aprofundamento da Parceria baseado na confiança mútua; que as relações comerciais e em outras áreas se estão a aprofundar e a alargar, manifestando-se (os dois lados) empenhados na natureza estratégica da sua parceria designadamente através da monitoragem estratégica pelo mecanismo das Cimeiras UE-China. O Comunicado sublinha a importância dos diálogos político e sectoriais em questões bilaterais, regionais e internacionais, para promover a compreensão mútua baseada no consenso e na criação de confiança estável e estratégica entre os dois lados. O Comunicado refere a disposição de se avançar com a negociação do Acordo de Parceria incentivando os serviços competentes (dos dois lados) a reforçarem o ritmo das negociações¹¹³⁵.

Em termos de balanço dos documentos internos da Comissão que analisámos, o autor da dissertação considera ter havido manifesto progresso no comércio entre UE e a China ao longo do período em que vigora a Parceria Estratégica, com subida sustentada dos fluxos de comércio oriundos dos dois parceiros, mantendo-se um défice comercial desfavorável à Europa no capítulo do comércio das mercadorias e um excedente favorável à Europa no comércio dos serviços. Pelos registos das

¹¹³³ *Ibidem*.

¹¹³⁴ “Note for file – Flash Report – Twelfth EU-China Summit”, Nanjing, 30 de Novembro de 2009”, Relex/H2/Fj/jvc, D(2009) relex.ddg3.h.2 (2009) 393457, Bruxelas, 1 de Dezembro de 2009. A nota é subscrita por Franz Jessen da Direcção-Geral de Relações Externas da Comissão Europeia. Ver adenda a esta dissertação.

¹¹³⁵ Comunicado da 12^a Cimeira UE-China, 30 de Novembro de 2009, Nanjing, ref. 16845/09, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/111567.pdf. Acedido em Dezembro de 2009.

actas de reuniões, aos diversos níveis entre 2004 e 2009, não se pode inferir que a questão do défice tenha bloqueado ou dificultado as negociações ou ainda deteriorado a cordialidade das conversações e dos contactos. Se assim fosse, seria muito mais significativa a reacção proteccionista da parte europeia, a qual não se verificou até aqui. É convencimento do autor da dissertação que seria a União Europeia a parte que mais perderia se adoptasse uma estratégia “realista” de *contenção* da postura negocial chinesa, definida em redor do argumento ou “fim do défice ou nada”. Parece evidente das reuniões, em que o Comissário Mandelson participou, que uma coisa foram as suas posições públicas (para o auditório europeu) e outra a postura assumida nas conversações directas com o seu homólogo, o Ministro do Comércio da China¹¹³⁶.

Já nada diferencia a toada cautelosa do Presidente da Comissão, Durão Barroso, nas declarações públicas ou na negociação com o Primeiro-ministro Wen Jiabao que se percebe (pela leitura das actas) fundar uma relação cordial e amistosa. Existe um esforço evidente das duas partes levarem até ao fundo a discussão dos problemas, não escamoteando qualquer dificuldade ou mal-entendido, prestando informações e quando necessário agendando contactos com serviços/agências competentes para tratar as várias temáticas. Existe uma preocupação de encontrar soluções para os problemas e ser-se flexível, sendo a crise de 2005 do afluxo de têxteis chineses à Europa um bom exemplo desse pragmatismo pois nada (no quadro da regulamentação da OMC) obrigaria a parte chinesa a contingentar as suas exportações para a Europa. Houve da parte europeia a preocupação de manter a outra parte sempre informada dos vários passos, apressando-se a resolver mal-entendidos, evitando que a passagem dos dossiers sobre que não havia acordo pontual para o âmbito do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC fosse entendido como enquistamento da posição europeia e procura do confronto. Tem o autor da dissertação razoável convencimento que esta postura conciliadora da UE foi devidamente apreciada pela parte chinesa e a análise que se pode fazer da mão-cheia de casos que Bruxelas levou ao MSC depois de 2006 permite concluir que houve sempre entendimento das partes como executar, de forma voluntária, as deliberações do referido Mecanismo ainda quando deram razão à União Europeia ou mais recentemente à China.

O autor da dissertação não ficou convencido das razões europeias quanto à não concessão do Estatuto de Economia de Mercado à China e à não verificação dos critérios técnicos, tendo a parte chinesa sempre a inteligência de colocar na mesa exemplos da incoerência europeia, designadamente a atribuição do EEM à Rússia que não é uma economia de mercado e tem um produto interno bruto muito inferior à China. Quer-nos parecer que há razões políticas e negociais europeias para se manter

¹¹³⁶ Cf. por exemplo Comunicado de Imprensa ref. IP/06/1454, 24.10.2006, in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1454&format=PDF&aged=1&language=PT&guiLanguage=en>. Acedido em Maio de 2009.

o bloqueio europeu neste dossier mas no essencial a posição é insustentável¹¹³⁷. Também não se ficou convencido com o peso que as “violações” de direitos de propriedade intelectual têm no equilíbrio das relações comerciais UE-China, já que as actas mostram avanços, da parte chinesa, no sentido de ir ao caminho das preocupações da Europa, criando regulamentação interna e sancionando os infractores. O problema é estrutural e tem a ver com várias coisas. De um lado o incipiente sistema de inovação industrial e tecnológico chinês onde se privilegia (ainda) o interesse do colectivo e do país em detrimento do contributo individual e o direito à autoria de invenções, descobertas e criações do espírito. Depois a distinta cultura civilizacional que explica porque é que os chineses não dão grande importância às questões da autoria dos produtos da cultura, da arte ou da investigação até porque a lei da propriedade privada é relativamente recente. Por outro lado ainda o problema do fraco nível de coesão regional da China e o baixo rendimento entre a população¹¹³⁸. Como nos relatou em Pequim Zhang Jian, do Instituto de Relações Contemporâneas Internacionais, não são apenas os estrangeiros que compram produtos falsificados nos mercados públicos das grandes cidades chinesas. Os chineses também compram as falsificações de marcas europeias porque os rendimentos não lhes permitem comprar produtos originais¹¹³⁹. Finalmente a falta de aplicação pelas regiões e províncias das directrizes do Governo Popular Central parece ser um argumento a ter em conta¹¹⁴⁰.

Também não ficou claro para o autor da dissertação, a razão das restrições europeias à exportação de produtos de alta tecnologia e qual a linha de distinção entre os mesmos e os produtos de tecnologia dual, isto é, os produtos que têm origem na tecnologia militar e depois têm aplicação civil. A posição europeia não foi convincente neste campo, sendo uma explicação possível as pressões

¹¹³⁷ Como nos foi dito em entrevista de responsáveis da Academia de Ciências Sociais da China, Pequim tem levantado em várias instâncias e em vários momentos a questão do EEM, mas não tem tido resposta do lado europeu. A China tem (na sua perspectiva) mostrado boa-vontade para com a Europa e continua a trabalhar com ela mas no fundo os chineses sentem que os europeus não confiam nos chineses nem os tratam como iguais. Acta de conversa com Zhou Hong e outros em 6 de Julho de 2010, adenda a esta dissertação.

¹¹³⁸ A China é um país enorme do ponto de vista territorial e demográfico (um quinto da população do planeta) onde subsistem enormes desigualdades sociais e assimetrias de desenvolvimento com o rendimento per capita andar pelos quatro mil e novecentos US dólares (cerca de três mil e oitocentos euros) o que a coloca no 135º lugar na lista dos países organizados por PIB *per capita*. A lista é encabeçada pelo Liechtenstein com cento e dezoito mil US dólares (per capita) aparecendo os Estados Unidos em 10º lugar com quarenta seis mil e trezentos US dólares (quase dez vezes o PIB per capita da China). Cf. *Índex Mundi, Country Comparison, GDP per capita* in <http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?c=ch&v=67>. Acedido em Maio de 2009.

¹¹³⁹ Entrevista em Pequim com Zhang Jian, Instituto Internacional de Relações Internacionais Contemporâneas, em 5 de Julho de 2010. In adenda a esta dissertação.

¹¹⁴⁰ Zhu Liqun do Departamento de Estudos Europeus da Universidade de Negócios Estrangeiros da China diagnosticou o processo de fiscalização dos direitos de propriedade intelectual na China como “tortuoso”. Salientou que o governo central está atento ao problema porque é essencial para o desenvolvimento sustentável e que é preciso fortalecer o sistema destes direitos porque sem inovação as economias não se conseguem desenvolver. No relatório do último congresso do Partido Comunista Chinês, foi ainda referido, a questão estava lá bem retratada mas o problema coloca duas questões: ao nível do consumidor, a necessidade que as leis sejam cumpridas e esse é um longo caminho de aprendizagem cívica; ao nível do governo, porque há uma falta de governabilidade e capacidade endógena do sistema. Acta de conversas com Zhu Liqun e Zhou Hong in adenda a esta dissertação.

norte-americanas quanto ao levantamento do embargo de armas à China. Do lado chinês também não é clara a linha de separação entre uma coisa e outra, reconhecendo-se uma maior disponibilidade europeia para a cooperação com a China no domínio da transferência de tecnologias avançadas que não existe do lado dos norte-americanos¹¹⁴¹.

Retira-se da análise dos documentos dos diálogos que estes foram frutíferos e permitiram avanços claros ou pelo menos saber-se a margem de negociação, de um lado e do outro. União Europeia e China construíram uma balança comercial, a partir de pontos de interesse de um lado e do outro, procurando reequilibrá-la sempre que um novo tema foi lançado, o que permitiu manter a relação de Parceria viva e actuante. O fecho deste processo comercial passa pela celebração do Acordo de Parceria Económica e Comercial cuja negociação se encontra dividida entre dois ministérios diferentes pelo lado chinês (Ministério do Comércio nas questões comerciais; Ministério dos Negócios Estrangeiros nas outras) o que tem dificultado as negociações. Não se descortina das actas as razões para tal procedimento do lado chinês. Na entrevista que realizámos em Julho de 2010 a responsáveis do Departamento de Assuntos Europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiros da RPC foi-nos dito que existe coordenação dos dois ministérios quando problemas bilaterais têm implicações com a política global do país, o que se afigurou uma forma polida de não dar qualquer resposta. Ficou-nos a convicção que terá já passado o momento para uma rápida conclusão do Acordo de Parceria Económica e Comercial e que a China não estará disponível para meter no acordo questões em que não está à vontade ou tem divergências de princípio com a parte europeia: como o problema dos direitos humanos, a autonomia do Tibete, ou a livre convertibilidade do renminbi. A ser assim o acordo transformar-se-ia numa mera actualização do Acordo Comercial UE-China de 1985, o que se afigura curto para as ambições europeias.

Aplicando a nossa matriz de análise relativa à Hipótese Maximin¹¹⁴² quanto à natureza e densidade da Parceria Estratégica parece evidente a forte dimensão económica e comercial bilateral traduzida quer nos resultados económicos alcançados quer na subida da China e da União Europeia no *ranking* dos principais parceiros uma da outra. Verifica-se também ao longo do que expusemos uma aprofundada cooperação política representada por um diálogo aprofundado a diversos níveis (governantes, políticos e técnicos), reforçado pelo Diálogo de Alto Nível Económico e Comercial, para onde a China e a União Europeia têm mobilizado as principais figuras das equipas

¹¹⁴¹ Acta de conversa com Zhang Xiaojin, Universidade de Tsinghua, 5 de Julho de 2010. In adenda a esta dissertação.

¹¹⁴² A Hipótese Maximin sustenta que a Parceria UE-China é um compromisso bilateral envolvendo uma forte dimensão económica, comercial e política e diminuta nas outras esferas do Poder. A hipótese compõe-se de quatro variáveis: primeiro, dimensão comercial da Parceria; segunda, dimensão económica significativa; terceira, dimensão consensual quanto ao problema dos “direitos de propriedade intelectual”; quarta, dimensão ampla de cooperação política.

governamentais. Nesse diálogo houve esclarecimento das posições das partes (e das suas motivações) e vontade de avançar na solução dos problemas, ainda quando eles pareciam bloquear a negociação. Também a nível dos direitos da propriedade intelectual o tema nunca foi razão de desinteligência entre as partes, mas verificou-se compreensão pelas dificuldades encontradas pela China, como país em vias de desenvolvimento, com uma regulamentação sectorial ainda recente e com uma estrutura de fiscalização também incipiente. Há consciência que à medida que a China subir na escala do processo tecnológico irá defrontar-se com o mesmo tipo de problemas (que a Europa) quanto a outras economias asiáticas que passarão a competir com ela na produção em massa baseada em baixos salários e produtos pouco sofisticados. Tal facto comprova o aprofundamento da Parceria Estratégica no plano económico e comercial e a concertação política das posições.

Verifica-se uma elevada cooperação política UE-China com cimeiras anuais entre os líderes e consequentes visitas de Estado de parte a parte o que simboliza o bom momento das relações assim como contactos regulares ao nível de embaixadores chineses nas capitais europeias (na rotatividade da presidência do Conselho Europeu), o Comissário Responsável pelas Relações Externas. O “casamento” entre a abordagem institucionalista dos representantes da Comissão e a visão “realista” chinesa na gestão de interesses próprios num contexto global, propiciado pela participação da UE e da China no G20 (o elemento sistémico), comprova que os dois lados decidiram “trabalhar” a relação ao nível dos líderes e do processo de decisão interno (primeiro nível de análise), tomando em consideração as características culturais, económicas e sociais internas (segundo nível de análise) mas evitando sempre pontos de ruptura ou portas fechadas. Há uma simbiose criativa entre a visão da escola liberal e do realismo, procurando tirar partido de uma conjuntura que facilita a interdependência das economias, a cooperação e o intercâmbio entre os principais actores da vida internacional (os Estados), como a explicação teórica de Robert Gilpin aponta. As forças de entrosamento, impostas por uma economia internacional cada vez mais globalizada e a enorme capacidade de aprendizagem da China na gestão dos mecanismos macroeconómicos, facilitou a manutenção da relação de proximidade entre os dois parceiros estratégicos abrindo boas perspectivas para o aprofundamento da Parceria. O que desapareceu foi alguma ingenuidade, de parte a parte, quanto à cedência rápida aos objectivos negociais da outra parte e a possibilidade de apresentar “grandes” resultados para satisfazer as opiniões públicas internas (mais conservadoras que os líderes).

7.3. Os litígios UE-China no Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC.

A China pediu a adesão ao Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras em Comércio (GATT) em 7 de Dezembro de 1995 e aderiu à Organização Mundial de Comércio (sucédâneo do GATT) em 11 de

Dezembro de 2001¹¹⁴³, na sequência da adopção pelos vários membros da Organização do Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Adesão da China à OMC, em 10 de Novembro de 2001. A adesão fez-se de acordo com o Protocolo de Adesão anexo à decisão WT/L/432, de 23 de Dezembro de 2001 documento onde se definem os compromissos da China em matérias como a administração do regime de comércio, a aplicação do princípio de não-discriminação, os acordos especiais, o direito a comerciar, o comércio estatal, as medidas não-tarifárias, licenças de importação e exportação, controle de preços, subsídios, taxas e direitos lançados sobre importações e exportações, agricultura, barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, subsídios e *dumping*, mecanismos de salvaguarda, reservas para membros da OMC e Mecanismo Transitório de Revisão e Prazos¹¹⁴⁴.

Ao aderir à OMC e subscrever os seus tratados fundadores a China ficou obrigada ao Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC) cujo objectivo é dar aos participantes no sistema um quadro legal para resolver as disputas que surjam da implementação dos Acordos OMC¹¹⁴⁵. O sistema favorece os entendimentos voluntários entre os membros, mas prevê que quando não haja acordo as partes possam pedir a constituição de um painel e a aplicação das regras de procedimento e resolução da divergência. A disputa surge quando um membro entende que outro está a violar um acordo ou compromisso que fez aquando da entrada na OMC. A última responsabilidade para ultrapassar as divergências cabe aos governos (dos Estados ou partes membros) através do MSC. O Tribunal de Recurso (*Appellate Body*) constituído por sete membros representa o conjunto dos membros da Organização e é constituído por personalidades com reputação no direito internacional económico e no comércio mundial¹¹⁴⁶. Se o membro não se conformar com o veredicto da OMC, adequando as suas práticas às recomendações da Organização, podem seguir-se compensações comerciais ou sanções, por exemplo na forma de direitos adicionais ou suspensão de obrigações na OMC. Os membros da OMC usam com frequência este dispositivo para resolver as suas divergências e evitarem o que na gíria se chama “guerras comerciais”, rupturas de relações ou aplicação de retaliações.

A União Europeia considera o uso do Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC) como legítimo mas tem por princípio nunca o accionar antes de esgotar todas as possibilidades de consenso. A UE considera que o sistema funciona bem e ajuda a abrir os mercados constituindo uma plataforma

¹¹⁴³ Documentos relativos à China em http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/china_e.htm. Acedido em Maio de 2009.

¹¹⁴⁴ Decisão WT/L/432, de 23 de Novembro de 2001, in <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/L/432.doc>. Acedido em Maio de 2009.

¹¹⁴⁵ Comissão Europeia, Direcção Geral do Comércio, “Tackling unfair trade. Dispute settlement”, in <http://ec.europa.eu/trade/tackling-unfair-trade/dispute-settlement/>

¹¹⁴⁶ WTO Dispute Settlement, in www.wto.org/english/tratop_e/dispute_e/dispute_e.htm

multilateral para solucionar disputas, assegurando que os membros mais fracos se possam defender contra tentativas unilaterais dos grandes países de imporem soluções¹¹⁴⁷. A União Europeia está envolvida com outros membros da OMC em 152 disputas, 82 como reclamante e 70 casos como reclamado¹¹⁴⁸. Esses casos opõem a União Europeia a 24 dos seus parceiros comerciais (Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Coreia, Equador, Filipinas, Guatemala, Honduras, Índia, Indonésia, Japão, México, Nicarágua, Noruega, Panamá, Paquistão, Taipé, Tailândia e Estados Unidos). A maior parte destas disputas são dirigidas aos Estados Unidos e na maioria a UE é parte reclamante (31 queixas), sendo reclamada em 11 casos. A China tem apenas 6 casos como reclamante e 10 casos como reclamada; como reclamante dois casos – DS397 e DS405 – a opõem à União Europeia enquanto reclamada em quatro casos opostos pela União Europeia – o DS339, DS372, o DS395 e o DS407.

A China mantém também uma posição de abertura quanto ao uso do supracitado Mecanismo veiculando “preocupações através dos mecanismos da representação diplomática e do pedido de consultas” e solicitando aos membros da OMC que corrijam as suas práticas e removam medidas injustas e irrazoáveis. De qualquer forma quando necessário a China denuncia os comportamentos anti-concorrenciais através do uso do Mecanismo de Solução de controvérsias da OMC¹¹⁴⁹.

Vejamos agora em pormenor as reclamações em curso e o respectivo ponto de situação. Em 31 de Julho de 2009, a China requereu à OMC a constituição de um painel relativo a medidas definitivas *anti-dumping* sobre parafusos roscados, de ferro ou aço, exportados da China para a Europa (DS397)¹¹⁵⁰. Trata-se do primeiro caso “ofensivo” interposto pela China no MSC, desde a sua admissão em 2001, decorrendo da aplicação pela União Europeia, por força dos Regulamentos do Conselho (Europeu) n.ºs 91/2009, de 26 de Janeiro e de direitos *anti-dumping* definitivos contra essas importações. A China alegou que ao abrigo das disposições competentes do Acordo GATT 1994 e do Acordo de Criação da OMC se exige que os direitos sejam definidos e especificados para cada exportador ou produtor conhecido, sob pena de se considerar tal procedimento discriminatório e dirigido contra países que não foram reconhecidos ainda (caso da China) como economias de

¹¹⁴⁷ Comissão Europeia “Tackling” *idem*.

¹¹⁴⁸ Cf. Comissão Europeia, Direcção Geral do Comércio, “Note for the attention of the INTA Committee. General overview of active WTO Dispute Settlement Cases involving the EC (European Commission) as a complainant or defendant and of active cases under the trade barriers regulation”, 20 de Abril de 2010, in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/may/tradoc_134652.pdf

¹¹⁴⁹ Gabinete do Conselheiro Económico da Embaixada da China em Portugal. O governo chinês opõe-se firmemente ao proteccionismo comercial”, 20 de Fevereiro de 2009 in <http://pt2.mofcom.gov.cn/article/bilateralvisits/200902/20090206053074.html> e www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds397_e.htm . Acedido em Maio de 2009.

¹¹⁵⁰ Cf. [http://www.worldtradelaw.net/cr/ds397-1\(cr\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/cr/ds397-1(cr).pdf)

mercado, o que danifica significativamente o comércio mútuo¹¹⁵¹. A China requereu consultas em 31 de Julho de 2009 e elas decorreram entre 14 de Setembro e em 23 de Outubro (de 2009), na sequência do que a China requereu a constituição de um painel, que foi formado por decisão do Director-Geral da OMC, constituindo-se o Brasil, o Canadá, o Chile, a Colômbia, a Índia, o Japão, a Noruega, Taipei, a Tailândia, a Turquia e os Estados Unidos como terceiras partes¹¹⁵². O primeiro encontro do painel teve lugar em 24 de Março de 2010, esperando-se que os trabalhos fiquem concluídos até ao fim de 2010¹¹⁵³. Em 3 de Dezembro de 2010 o relatório do painel circulou entre as partes considerando que o regulamento europeu era inconsistente com várias disposições do GATT e do Acordo da OMC, que as autoridades comunitárias intervieram de forma desadequada às exigências das normas relativas respeitantes ao *dumping* mas rejeitou as alegações no que respeita à definição da indústria nacional, ao preço ajustável, ao tratamento de produtos, à não reavaliação da identidade das empresas queixosas, concluindo que as autoridades deveriam trazer as suas medidas internas de acordo com as exigências regulamentares do Acordo OMC. Em 10 de Janeiro de 2011 a União Europeia requereu uma extensão do período de sessenta dias inicialmente estabelecido para adoptar a deliberação do painel. Em 25 de Março de 2011 a UE notificou o Mecanismo de Solução de Controvérsias da sua decisão de recorrer para o Tribunal de Recurso relativamente a alguns aspectos da regulamentação europeia cobertas pelo relatório, ao que foi acompanhada de igual notificação da China relativamente aos aspectos da regulamentação da UE julgadas inconsistentes com a legislação e princípios da OMC. Em 15 de Junho de 2011 o Tribunal de Recurso emitiu parecer que se encontra a circular pelos Membros do painel em deferir parcialmente a posição da China, dando razão à União Europeia noutros pontos.

Em 30 de Março de 2006, a Comissão Europeia, seguida dos Estados Unidos e do Canadá em Abril de 2006, requereu consultas à China sobre medidas aplicadas contra a importação de peças de veículos originados na União Europeia (DS339) que como vimos acima se referem a práticas discriminatórias sobre empresas europeias que mantêm linhas de montagem de automóveis na China. Desde Abril de 2005, a China aplicara medidas contra esses componentes, desde que produzidos e destinados a ser integrados em veículos vendidos na China. Se os componentes importados “responderem às características de todo o veículo” encontravam-se sujeitos a uma taxa aplicável ao “veículo completo” de cerca de 25% para a maioria dos veículos, em vez da taxa de 10% aplicada às

¹¹⁵¹ A China alega a violação pela União Europeia de várias disposições do GATT (artigos VI e X:3 do GATT 1994) artigos vários do Acordo *Anti-dumping* e parte I, parágrafo 15 do Protocolo de Adesão da China à OMC.

¹¹⁵² Cf. *WTO 2009 News*, 23 de Outubro de 2009, “DSB establishes panel to examine EC anti-dumping measures on Chinese steel fasteners”, in http://www.wto.org/english/news_e/news09_e/dsb_23oct09_e.htm. Acedido em Dezembro de 2009.

¹¹⁵³ Cf. OMC, Mecanismo de Solução de Divergências in www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds397_e.htm

peças (comuns) para qualquer veículo automóvel¹¹⁵⁴. De acordo com as medidas internas, os sobresselentes de veículos importados para a China são considerados preencher as “características dos veículos completos” quando certas combinações de peças de veículos já montados correspondem a 60% ou mais do valor total do veículo. Se esses limites forem atingidos as taxas aplicadas não são as que se aplicam aos sobresselentes mas sim as que incidem sobre o veículo completo¹¹⁵⁵. Essa medida obrigava os fabricantes europeus de veículos a produzir os sobresselentes para automóveis na China, com recurso a fornecedores locais o que se traduzia numa preferência por produtos nacionais, incompatível com a regra da não discriminação no comércio de mercadorias (GATT/OMC). A China argumentou que as medidas eram de protecção dos consumidores internos e que se destinavam a combater operações de montagem ilegal desenvolvidas por certos construtores de automóveis na China¹¹⁵⁶. Em 26 de Outubro de 2006, o MSC constituiu um painel único em que a Argentina, a Austrália, o Japão, o México e Taipé se constituíram como terceiras partes. Em 18 de Julho de 2008, o painel pronunciou-se desfavoravelmente às pretensões da China e em favor do reclamante. O painel propôs que a OMC pedisse à China para ajustar as suas medidas internas às exigências do Acordo GATT 1994¹¹⁵⁷.

Em 15 de Setembro de 2008, a China apelou da decisão para o “Tribunal de Recurso” (*Appellate Body*) sendo a respectiva decisão tomada a 15 de Dezembro, circulando para conhecimento e sendo adoptada pelo MSC em 12 de Janeiro de 2009. O Tribunal de Recurso modificou a decisão do painel, reconhecendo haver aplicação de medidas discriminatórias, mas não haver violação pela China dos seus compromissos assumidos com a adesão à OMC, sendo adoptada pelo MSC. A Comissão Europeia, o Canadá (assistente no processo) e a China chegaram a acordo em 27 de Fevereiro de 2009 para que fosse dado à China “um período de tempo razoável” para cumprir a decisão do Mecanismo de Solução de Controvérsias. Em 15, 28 e 31 de Agosto de 2009, a China adoptou três procedimentos internos que cancelaram a aplicação de dispositivos da Política de Desenvolvimento da Indústria

¹¹⁵⁴ Cf. Comissão Europeia, Direcção Geral do Comércio, “General overview of active WTO...”, in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/may/tradoc_134652.pdf, Também WTO, WT/DSB/M/262, 9 de Março de 2009, “Minutes of Reading”, in http://docsonline.wto.org/GEN_highLightBottom.asp?qu7=%28%40meta%5FSymbol e Dispute DS339, “China – Measure Affecting Imports of Automobile Parts”, in http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds339_e.htm. Acedido em Maio de 2009.

¹¹⁵⁵ Existe uma queixa em tudo idêntica interposta pelos Estados Unidos, DS340, sendo terceiras partes (partes interessadas) a Argentina, Austrália, Brasil, Japão, México, Taiwan, e Tailândia. Cf. OMC, Mecanismo de Solução de Divergências, Disputa DS340, “China-Measures Affecting Imports of Automobile Parts”, in http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds340_e.htm. Acedido em Maio de 2009.

¹¹⁵⁶ Delegação da Comissão da UE na China, “EU requests establishment of WTO panel on Chinese auto parts tariffs” in <http://www.delchn.cec.eu.int/en/whatsnew/pren150906.htm>. Também Delegação da Comissão da EU no Japão, EU News 80/2006, 15 de Setembro de 2006, in http://www.deljpn.ec.europa.eu/home/news_en_newsobj1892.php. Acedido em Maio de 2009.

¹¹⁵⁷ OMC, Mecanismo de Solução de Divergências, Disputa DS340, “China-Measures Affecting Imports of Automobile Parts”, *ibidem*.

Automóvel, ao abrigo da qual haviam sido tomadas as medidas proteccionistas e outras medidas correlacionadas¹¹⁵⁸. Em 31 de Agosto de 2009, a China declarou-se em conformidade com a decisão da OMC¹¹⁵⁹.

Em 4 de Fevereiro de 2010, a China iniciou o seu segundo caso na OMC (DS405) contra as medidas *anti-dumping* estabelecidas por Bruxelas contra as exportações de calçado chinês ao abrigo dos Regulamentos do Conselho Europeu n.ºs 1225/2009, 1472/2006 e 1294/2009 alegando que as mesmas contrariavam os princípios da OMC e que o Regulamento *Anti-Dumping* da UE desrespeitava os mesmos princípios pois em caso de países que não eram reconhecidos como economias de mercado determinava que o direito *anti-dumping* deva ser especificado para o país fornecedor em causa e não para cada fornecedor em concreto. De acordo com a interpretação chinesa, as regras da OMC exigem que cada margem e que cada direito (*anti-dumping*) seja determinado para cada produtor e não segundo cada país (exportador). As consultas foram agendadas para Março de 2010, tendo o Director-Geral estabelecido em Abril de 2010 um painel¹¹⁶⁰. A Austrália, o Brasil, o Japão, a Turquia, os Estados Unidos e o Vietname constituíram-se como terceiras partes. Em 23 de Junho de 2010 a China requereu ao Director-Geral da OMC a constituição de um painel, o qual foi constituído em 5 de Julho.

Em 3 de Março de 2008, a Comissão Europeia requereu consultas com a China (DS372) numa série de medidas que restringem a operação de empresas fornecedoras de informação financeira naquele mercado¹¹⁶¹. Estas medidas requerem que essas empresas operassem através de um agente local apontado pelo governo chinês, o *Serviço de Informação Económica da China* (CEIS), uma entidade colocada na dependência directa da Agência Oficial Xinhua. Em Junho de 2007, essa mesma Agência (Xinhua) lançou o seu próprio serviço em competição directa com os fornecedores estrangeiros. Subsistiam igualmente dúvidas quanto à independência do “regulador”, temendo-se que esta medida impedisse os fornecedores de serviços internacionais de operarem comercialmente na China, o que representaria uma clara violação dos compromissos assumidos pela China no quadro do Acordo de Serviços da OMC (GATS)¹¹⁶². Em Abril de 2008, os Estados Unidos juntaram-se à

¹¹⁵⁸ Cf. Comissão Europeia, Direcção Geral do Comércio, “General overview of WTO.” *op. cit.*

¹¹⁵⁹ As actas dos Diálogos e das Cimeiras de 2009 já não fazem, como vimos, qualquer referência ao problema.

¹¹⁶⁰ Cf. OMC, Mecanismo de Solução de Divergências, Disputa DS405, “European Union — Anti-Dumping Measures on Certain Footwear from China”, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds405_e.htm. Xinhua, “WTO panel to probe EU antidumping duties on Chinese footwear”, http://www2.chinadaily.com.cn/bizchina/2010-05/19/content_9866729.htm. Acedido em Maio de 2009.

¹¹⁶¹ Cf. OMC, Mecanismo de Solução de Divergências, Disputa DS372, “Measures Affecting Financial and Information Services and Foreign Information Suppliers”, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds372_e.htm. Acedido em Dezembro de 2009.

¹¹⁶² Cf. Comissão Europeia, Direcção Geral do Comércio, “General overview of active WTO...”, *op. cit.* Mecanismo de Solução de Divergências, Disputa DS372, *ibidem*.

demanda e a União Europeia e os Estados Unidos uniram esforços para encontrar uma solução negociada com a China; O Canadá juntou-se aos dois reclamantes em Setembro de 2008.

Em 13 Novembro de 2008, foram assinados três Memorandos de Entendimento, idênticos mas separados da China com a UE, os EUA e o Canadá, acordando-se no estabelecimento de um novo regulador e de um novo regime legal substituindo as medidas adoptadas inicialmente pela China. Em 4 de Dezembro de 2008, a China e a União Europeia informaram o Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC que haviam chegado a acordo nessa disputa. Em 29 de Janeiro de 2009, o Conselho de Estado da China aprovou uma decisão (Ordem do Conselho de Estado 548) transferindo a responsabilidade pela tutela do serviço da Xinhua para o *Serviço de Informação do Conselho de Estado* (SCIO)¹¹⁶³.

Em Junho de 2009, a Comissão Europeia requereu consultas à China (DS395) relativamente a várias medidas chinesas na exportação de metais raros para a União Europeia, designadamente sobretaxas de exportação e um sistema de preço mínimo de exportação, bem como exigências especiais que os exportadores deveriam satisfazer¹¹⁶⁴. A UE alegou que estas restrições na forma de quotas estavam a elevar os preços internacionais dos produtos e afectavam a capacidade dos países terem acesso àqueles materiais raros, constituindo violação das regras do GATT e dos compromissos assumidos pela China no quadro do Acordo de Adesão à OMC¹¹⁶⁵. A China alegou que as restrições eram medidas ambientais, que encareciam o custo de extracção¹¹⁶⁶. As consultas tiveram lugar entre Julho e Setembro de 2009, juntando-se o Canadá, o México, a Turquia e os Estados Unidos em Agosto de 2009, transformando as consultas em multipartidas. Em 4 de Novembro de 2009 a União Europeia, os Estados Unidos e o México solicitaram o estabelecimento de um painel, o qual foi estabelecido em Dezembro de 2009¹¹⁶⁷. O MSC criou um painel único para deliberar sobre os processos DS394, DS395 e DS398 e em 19 de Março de 2010, Estados Unidos, União Europeia e México requereram ao Director-Geral da OMC a constituição do painel o qual seria constituído a 29 de Março.

¹¹⁶³ Em 30 de Abril do mesmo ano, o Conselho de Estado aprovou um regulamento “Medidas Administrativas para Instituições Estrangeiras no Fornecimento de Serviços de Informação Financeira na China” o qual entrou em vigor em 1 de Junho de 2009. O Serviço de Informações do Conselho de Estado emitiu em sequência formulários para a passagem das licenças para os operadores. As licenças têm sido requeridas pelas agências estrangeiras e emitidas pelo Serviço de Informação do Conselho de Estado. OMC, Mecanismo de Solução de Divergências, Disputa DS372, *ibidem*. Acedido em Dezembro de 2009.

¹¹⁶⁴ Os minerais são por exemplo carvão (para fins industriais), bauquite, zinco, estanho, magnésio, tungsténio, silicas e fósforo amarelo. Cf. “Dispute Settlement. China measures related to the exploration of raw materials” in http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds395_e.htm.

¹¹⁶⁵ Delegação da Comissão Europeia na China, “EU requests WTO consultations with China over export restrictions on raw materials”, 23.06.2009, in http://www.delchn.ec.europa.eu/?item=news_view&nid=498.

¹¹⁶⁶ China Radio International Online, “Ministério do Comércio: China tem direito de aumentar a taxa de exportação de metais raros”, in <http://portuguese.cri.cn/561/2009/06/25/1s109294.htm>.

¹¹⁶⁷ Cf. Comissão Europeia, Direcção Geral do Comércio, “General overview of active WTO...”, *op. cit.*.

Em 7 de Maio de 2010, a UE requereu consultas com a China (DS407) relativas a medidas *anti-dumping* aplicadas a parafusos roscados e ferro e aço com origem na União Europeia. A UE contestou que o Ministério do Comércio da RPC impusesse por regulamento interno medidas *anti-dumping* em violação de disposições do Acordo *Anti-Dumping* da OMC e o GATT 1994¹¹⁶⁸. A União Europeia arguiu que o artigo 56º do Regulamento *Anti-Dumping* da China violava frontalmente os princípios constantes da legislação da OMC quando afirma que “quando um país (ou região) toma, de forma discriminatória, medidas *anti-dumping* contra exportações da China, esta pode, face à situação em concreto, impor medidas correspondentes contra aquele país ou região”. A União Europeia considerou que esses direitos *anti-dumping* (entre 16.8 e 24.5%) afectavam de forma grave as exportações anuais para a China no valor dos cento e quarenta milhões de euros¹¹⁶⁹. Decorrem neste momento consultas entre as partes.

Verifica-se da análise das reclamações referidas que a China foi sensível a incentivos para se encontrar uma solução negociada para as questões que a opunham à União Europeia, nos poucos casos que têm sido levados ao Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC (pelos dois parceiros) e apenas em dois casos tomaria a iniciativa de requerer a constituição de um painel. Esta convergência de posições entre a UE e a China, contrasta com o número maior de casos que opõem a União Europeia a outros países no contexto do MSC da OMC, oitenta e dois casos como reclamante e setenta casos como reclamada. Em termos proporcionais e mesmo no cômputo dos parceiros asiáticos da União Europeia, a participação chinesa é ínfima (14%). A relação entre o casos que opõem a União Europeia aos seus tradicionais parceiros comerciais na América do Norte e do Sul quando comparado com a Grande Ásia (sub continente indiano, Ásia do Sul e Sudeste Asiático) é significativamente diferente (dois para um).

Que leitura se pode fazer deste “contencioso” entre a União Europeia e a China? Primeiro, não há contencioso *stricto sensu* com as partes a mostrarem uma significativa capacidade de resolverem entre si as suas divergências comerciais, antes de as submeterem a uma entidade arbitral e independente como o MSC da OMC¹¹⁷⁰. Segundo, existe parcimónia, quer da União Europeia quer da República Popular da China, na utilização do MSC, uma vez que quando as reclamações sobem ao nível do painel ficam fora do controle das partes envolvidas. Terceiro, nos casos que se concluíram com decisão do MSC ou acordo das partes não houve resistência maior da parte “derrotada” em levar

¹¹⁶⁸ EU Business, “EU presents in WTO complaint against China over steel fasteners”, 13 de Maio de 2010, in www.eubusiness.com e “Dispute Settlement. China Provisional Anti-Dumping Duties on Certain Iron and Steel Fasteners from the European Union”, in www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds407_e.htm

¹¹⁶⁹ EU Business, “EU presents in WTO...”, *ibidem*.


¹¹⁷⁰ Facto significativo quando a União Europeia é o principal parceiro comercial da República Popular da China e a China o segundo parceiro comercial da UE a seguir aos Estados Unidos e o principal fornecedor de importações da União. Cf. Comissão Europeia in <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/china/>

as decisões à prática. Quarto, a União Europeia manteve a autonomia negocial na condução dos seus pleitos não se verificando um “frentismo” UE-Estados Unidos contra a China para forçar decisões favoráveis aos poderes regionais ocidentais. Quinto, verifica-se uma mesma visão multipolar quanto à utilização das organizações internacionais como instituições que possibilitam a aproximação das posições dos Estados e a consensualização de soluções. Sexto, verifica-se profundidade e estabilidade na Parceria Estratégica sino-europeia e grande à vontade na utilização de soluções de mediação e arbitragem. Sétimo, a utilização pela China dos mecanismos multilaterais (via OMC) tem sido um instrumento de coesão face à Europa e complementar das relações bilaterais.

Aplicando a nossa Hipótese Maximin parece-nos que a China foi manifestamente sensível aos incentivos de negociação e de obtenção de acordos razoáveis sobre matérias que contundem com o seu interesse nacional, não caindo no logro do “tudo ou nada” mas preocupando-se em obter vantagens num jogo de compensações que marcam as relações económicas entre os grandes países e regiões. Foi assim favorável ao incentivo político de cooperação e procura de consenso, próprio da visão liberal e institucionalista das relações internacionais, não reagindo numa lógica de “política de poder” quando os seus ganhos negociais foram ameaçados, o que revela uma simbiose entre o conhecido realismo chinês e a lógica concertiva do sistema económico internacional como a teoria da escola da economia política de Robert Gilpin aponta (veja-se o quadro resumo das várias perspectivas, *infra*).

QUADRO XVII

Perspectivas/Posturas relacionais

Estratégias				Postura Realista	Postura Institucionalista	Postura de compromisso
Nível de análise	Sistémico	Estutura	Posição relativa de um país face ao outro	Balança de ganhos e perdas	Manter a visão da “pintura” geral	Manter a visão da “pintura” geral
		Processo	Interacções entre os países	Calculismo frio	Negociar, negociar, negociar	Negociar, negociar, negociar
	Política externa		Ligação entre preocupações nacionais e sistema	Evitar contaminação	Informar e trocar experiências	Manter autonomia e margem de manobra
	Doméstico		Características internas culturais, políticas e económicas	Impor visão nacional	Mostrar o que há de comum em interesses e abordagens	Dar-se ao respeito e disfarçar fraquezas
	Individual		Líderes e grupos intervenientes no processo de decisão	Ganhar vantagem a todo o preço	Fomentar convergências	Gerir contradições internas e aprender de fora
						

Fonte: Nau, Henry R, *Perspectives...*, *ibidem*, adaptação livre

8. Conclusões Gerais

Tomámos como objecto de análise nesta dissertação a Parceria Estratégica UE-China acordada entre as duas partes em 2003 e sequencialmente estruturada em documentos de política aprovados respectivamente pela Comissão Europeia e pelo Conselho de Estado da República Popular da China. Apurámos que a “Parceria” designa uma relação de proximidade e comunhão entre dois actores internacionais construída à volta de interesses comuns e de uma visão convergente sobre a vida internacional. Referimos que o conceito está a meio caminho entre as relações tradicionais entre Estados soberanos e a aliança clássica, faltando para a existência desta última dois factores essenciais: a existência de um ‘inimigo’ comum e uma dimensão de segurança e defesa nas relações bilaterais. A “parceria” é um conceito que advém do direito comercial e empresarial e que foi “adoptado” na nomenclatura das relações internacionais para designar essa relação de proximidade, mutuamente vantajosa, como um empreendimento empresarial, sendo abundantemente usado na legislação interna da China aplicada às empresas e adoptada pelo direito internacional privado aplicado às empresas.

Clarificámos a qualificação da “parceria” como “estratégica” e “abrangente”, no sentido que é uma parceria de longo prazo, multinível e multisectorial, e em segundo lugar, abrangendo segmentos económicos, comerciais, políticos, tecnológicos ou culturais de cooperação bilateral e uma visão de grande sintonia sobre os problemas do mundo. Equacionámos duas hipóteses probatórias para testar a natureza da Parceria designando uma como *Maximax* e incluindo nela uma dimensão de grande proximidade e entreaajuda (entre os dois lados) nas questões económicas, comerciais, do direito da propriedade intelectual, mas também no campo político, da segurança internacional e da defesa, decorrentes neste último ponto da eleição de um adversário comum. Definimos uma segunda hipótese probatória como *Maximin*, incluindo as dimensões económica, comercial, do direito da propriedade intelectual, mas também a cooperação política num número crescente de questões globais. Considerámos aplicando a análise que John Rawls faz na sua Justiça como Equidade que a primeira estratégia maximiza os ganhos máximos, mesmo à custa do adversário e representa um jogo de soma nula em que um ganha e outro perde. Considerámos que a segunda estratégia (maximin) maximiza os ganhos mínimos, mesmo nas piores situações de competição, representando um jogo de soma positiva em que os dois parceiros ganham ainda que um mais e outro menos em segmentos de relacionamento distintos.

Depois de correremos a cronologia das relações bilaterais e de avaliarmos do ponto de vista quantitativo a evolução da relação bilateral sobretudo no período sob Parceria Estratégica e Abrangente (2003-2009) verificámos que a relação de parceria não se poderia subsumir à hipótese *Maximax* porque a União Europeia e China não têm um inimigo comum, nem preocupações (comuns) no domínio da segurança e defesa, participando a União Europeia de forma muito reduzida nos

problemas geoestratégicos do Grande Pacífico (problema das Coreias, situação de Taiwan, rivalidades militares e de soberania no Mar do Sul da China) já que admitindo-se que os Estados Unidos são um adversário da China, do ponto de vista estratégico, a União Europeia não o é. É sabido que grande parte dos Estados-membros da União Europeia faz parte da NATO, que é uma aliança de defesa que integra Estados Unidos, Canadá e países europeus. Sem inimigo comum não é possível definir uma política militar e de segurança.

Salientámos também a esse propósito que a China tem limitações constitucionais e políticas que a impedem, por vontade própria, de construir alianças de seguranças com terceiros países, o que tem explicação no acidentado relacionamento sino-soviético na década de cinquenta que levaria à clivagem dentro do movimento comunista internacional entre a União Soviética e a própria República Popular da China. Sublinhámos, de raspão, que a China é desconfiada relativamente às alianças que os Estados Unidos mantêm com vários países da Região Ásia-Pacífico, considerando-o uma pressão nas suas fronteiras externas e no seu espaço vital asiático. A isso se junta o atraso da Política Europeia de Segurança e Defesa e assim de um pensamento europeu no campo da defesa.

Passámos depois para a hipótese Maximin e provámos que existe um crescimento sustentado das trocas comerciais e da cooperação económica bilateral, ao longo dos seis anos em que se desenvolve a Parceria Estratégica (2003-2009), que o défice comercial bilateral embora crescesse na parte final deste período não conduziu à deterioração das relações bilaterais, contribuindo numa parte diminuta para o défice comercial da União Europeia com o exterior, para o que contribui muito provavelmente o comércio com o outro grande parceiro da União, os Estados Unidos. Provámos igualmente que a plêiade de diálogos criados entre a União Europeia e China e que fizemos o ponto de situação socorrendo-nos de elementos informativos disponibilizados pelos serviços da Comissão Europeia tem ajudado a resolver as tensões e divergências entre os dois parceiros. Referimos que situações de tensão e desacordo são normais numa relação de proximidade e de comunhão, num género de “casamento” estratégico em que a parceria se tem desenvolvido, o que é sintoma da seriedade dos propósitos e do empenhamento dos agentes políticos. Registámos que os Estados-membros maiores parceiros da China, como a Alemanha e a França, têm desenvolvido uma relação bilateral de per si, sem que isso tenha atravancado a relação institucional entre a UE e a China. Ao contrário de uma conclusão que por vezes se extrai não ficou comprovado que a China atire uns países europeus, uns contra os outros, aproveitando as suas divergências. Demonstrámos que o diálogo político tem permitido estruturar e aditar novas áreas de cooperação bilateral que têm possibilitado a maturidade da relação e que a União Europeia tem reforçado a sua assistência à China, o que é apreciado do lado chinês e incentivado pelo acesso de empresas e interesses europeus ao mercado chinês. Acentuámos que a alegação de círculos europeus da inexistência de contrapartidas ao

esforço de cooperação (e assistência) europeia não é verdadeira, o que se verifica é uma perda de competitividade das empresas europeias, num plano global, face às suas congéneres norte-americanas e asiáticas e sobretudo no acesso ao mercado chinês. Existe também falta de competitividade dos fabricantes europeus de bens de consumo face aos exportadores chineses congéneres em termos da estrutura de preços dos têxteis, do vestuário, calçado e outros bens no mercado do retalho. Comprovámos que as exportações chinesas financiaram durante a primeira década dos anos 2000 a baixa inflação europeia permitindo aos consumidores (europeus) adquirirem bens de consumo a baixo custo, o que gerou também postos de trabalho nas empresas europeias sedeadas na China e que exportam para a Europa.

Verificámos que esta estratégia de expansão das exportações chinesas é apreciada pelas autoridades da China e a União Europeia é para Pequim o mercado fundamental em termos externos, o que coloca a RPC na dependência das encomendas que vêm da Europa, o que é sinal de alguma vulnerabilidade. Constatámos que o investimento externo chinês na Europa tem crescido mas é em termos relativos muito diminuto porque a China dá preferência a uma estratégia de integração na sua Região que lhe permita potenciar valias internas. Comprovámos também que a questão dos direitos de propriedade intelectual e da contrafacção chinesa não é um problema de grande gravidade nas relações entre a União Europeia e a China e que Pequim tem feito um grande esforço para criar regulamentação interna nesta matéria alinhada com padrões internacionais, com grande envolvimento da União Europeia através de programas de cooperação que tem propsoto a Pequim. Verificámos a partir de entrevistas realizadas a académicos e investigadores chineses que a acusação ocidental de má fé da China na contrafacção de produtos que são depois exportados para a Europa e outros destinos é mal compreendida internamente e que ela responde a exigências do mercado internacional e dos consumidores, designadamente os que visitam a China e os seus mercados de rua. Constatámos que existe algum atraso na implementação das medidas disciplinadoras dos hábitos dos consumidores chineses e que existe um problema de baixa cultura cívica local e de baixo PIB *per capita* na população chinesa que ajuda a explicar o fenómeno, mas que à medida que a China subir no processo tecnológico ver-se-á na necessidade de dar atenção ao fenómeno, pois serão os seus produtos que serão alvo de acção de falsificação que atinge hoje as marcas e os produtos ocidentais. Ficou-nos a ideia que os responsáveis da União Europeia não estão muito preocupados com o assunto, ao contrário dos norte-americanos e que a ausência de processos no Mecanismo de Solução de Controvérsias da Organização Mundial de Comércio, accionados pela parte europeia, é uma peremptória constatação de que o problema existindo não é grave.

Demonstrámos que as relações políticas entre a União Europeia e a China alcançaram um bom nível de maturidade com os dois parceiros a intervirem no debate das questões globais, quer no

âmbito das Nações Unidas quer do G-20 (ambiente, desarmamento e controle de armas, sistema financeiro mundial, terrorismo e armas de destruição maciça, papel das Nações Unidas) e que isso resulta de uma proximidade de pontos de vista sobre a necessidade de uma nova ordem internacional mais multilateral e menos unilateral. Nesse ponto, comprovámos que existem pontos comuns ao multilateralismo europeu e chinês, embora a União Europeia tenha uma visão mais institucional e normativa desse multilateralismo e a China uma perspectiva mais fluida, o que pode ser explicado pela enorme prudência que Pequim tem na assunção de responsabilidades internacionais (*responsible stakeholder*) apesar das pressões americanas e europeia. Referimos que essa convergência quanto ao multilateralismo ajuda à descompressão e ao enriquecimento do diálogo, que é normal dois amigos terem pontos de vista divergentes sobre assuntos que são complexos e que questões políticas como os direitos humanos, a situação no Tibete, e a autonomia de Taiwan podem ser debatidas sem críspação, nem extremismos. Fizemos a propósito da primeira questão (direitos humanos) uma análise contextualizada da mesma que permite perceber que há razões culturais, filosóficas e de identidade civilizacional e rática que explicam a resistência chinesa ao reconhecimento da universalidade e inalienabilidade dos direitos humanos própria das raízes judaico-cristãs do reconhecimento da individualidade e da autodeterminação. Há como comprovámos de depoimentos de académicos chineses um problema de “velhas atitudes” associadas ao trinta anos de maoísmo que se encontram em processo de mudança e que exigem paciência e reconhecimento das melhorias já realizadas. A União Europeia tem revelado, nesse particular, grande pragmatismo e isso é conforme à envolvente das relações internacionais que favorece posturas de concertação e cooperação em detrimento de posições ideológicas e de princípio, que se enquadram na visão institucionalista e liberal dos responsáveis políticos europeus.

Olhando para a posição chinesa e a sua coerência ou incoerência, constatámos que em várias circunstâncias, o Presidente Hu Jintao e o Primeiro-Ministro Wen Jiabao têm reafirmado o interesse para a China da Parceria Estratégica e Abrangente com a União Europeia¹¹⁷¹ e expressado simpatia pela integração europeia, usando o modelo de integração e as políticas europeias como referência para a própria definição e experimentação de políticas sociais internas e de melhoria dos mecanismos macroeconómicos de gestão da economia. No mundo multipolar em que China, União Europeia e os demais actores internacionais funcionam, as nações emergentes são olhadas com um misto de

¹¹⁷¹ Cf. *People's Daily Online*, “China reaffirms relations with EU high on diplomatic agenda”, 1 de Dezembro de 2009, in <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90883/6829362.html>; Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, “Wen Jiabao Meets with European Commission President Barroso”, 29 de Novembro de 2009, in <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t630277.htm>, *China Daily*, “Chinese President calls for closer Sino-EU Relations”, 23 de Outubro de 2008, in http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-10/23/content_7135388.htm; Acedido em Maio de 2009.

simpatia e de receio, simpatia pelas que esperam imitar o seu trajecto, receio pelas que tendo um lugar de preponderância no sistema não estão disponíveis para largar poder para as emergentes. Nesse mundo multipolar, a China tem sido um aluno de sucesso, revelando grande pragmatismo e pouca fixação em dogmas ideológicos ou visões de política externa, a que não é alheia a orientação do patriarca da China contemporânea, Deng Xiao-Ping.

O prosseguimento de uma política autónoma e independente de blocos e alianças fixas tem dado à China a flexibilidade para “jogar” numa conjuntura internacional em grande mutação, aproveitando para estabelecer uma política multilateral com todos os países do mundo e com as principais organizações regionais, sem se deixar comprometer a qualquer uma. Fixando-se no desenvolvimento económico interno e na promoção de bem-estar da sua população, a China tem-se libertado do imponderável de ter que “tomar partido” nos principais conflitos internacionais, mas o seu crescimento em termos económicos e políticos irá exigir-lhe que assuma um maior protagonismo nas tarefas da governabilidade global. A União Europeia revela-se nesse quadro um bom companheiro de jornada e a política bilateral traçada pela China a partir de 2003, em redor de uma Parceria Estratégica e abrangente, tem permitido ajustar o espectro da relação à exigências de cada momento e à disponibilidade dos parceiros. O caminho percorrido é globalmente positivo, com cada parte a tirar partido da Parceria e fazendo dela um processo de soma positiva em que ambas ganham, o que se revela no desempenho económico e comercial mas também na capacidade dos dois actores dialogarem (e articularem posições) nos temas globais que se impõem ao momento presente. É natural que haja desilusões quando as expectativas não correspondem à realidade, mas a União Europeia e a China são dois entes políticos em construção, o que parecendo uma fraqueza tem-se revelado um catalizador da sua relação bilateral.

As opiniões que tivemos a oportunidade de recolher em Pequim junto de responsáveis governamentais, académicos e investigadores chineses vão num sentido positivo e constructivo naquilo que contrapõe a postura dialogante europeia do protagonismo (e por vezes agressividade) norte-americano nas relações com Pequim. Percebemos a esse propósito que não há um monolitismo de posições, com os académicos a funcionar como câmara de eco das posições da tecnoestrutura do Partido Comunista e dos órgãos do Estado. Bem pelo contrário, as opiniões são sofisticadas, variadas, com os académicos e investigadores a expressarem as suas próprias opiniões, não se eximindo de defender posições divergentes do governo. Verificámos existir uma enorme simpatia pela Europa e pelos europeus, mas poucas ilusões quanto aos limites da construção europeia e à ideologia que lhe está subjacente, considerando alguns dos nossos interlocutores que os europeus são por vezes ingénuos e excessivamente optimistas quando ao que esperar da ordem internacional e do papel das instituições e normas do direito internacional. Espera-se, do lado chinês, que a relação de parceria

possa ser aprofundada com a negociação e conclusão de um novo Acordo de Parceria e Cooperação mas existem dificuldades no compromisso entre as questões económicas e comerciais, que são o objectivo negocial dos chineses e as questões políticas e internacionais, que parecem ser o propósito negocial dos europeus. O autor da dissertação ficou com a ideia que a estratégia de “*regime changing*”, prosseguida pela parte europeia, está longe de provocar as mudanças que almeja e que a China, a mudar num sentido democrático ou pelo menos de uma sociedade aberta, terá de encontrar esse impulso de dentro e não de pressões exteriores. Também quanto às políticas globais, a China aprecia o diálogo com a Europa nos grandes dossier internacionais, dos problemas do aquecimento global à poluição ou à pobreza, da não proliferação nuclear à cooperação no combate ao terrorismo.

O autor da dissertação conclui que o desenvolvimento de relações económicas, comerciais, políticas e outras entre a União Europeia e a República Popular da China no ciclo de trinta e quatro anos que vai do estabelecimento de relações diplomáticas (em 1975) até o fim do primeiro mandato da Comissão Barroso (em 2009) revela uma evolução fortemente positiva que aponta para a densificação e maturação das relações bilaterais e estruturam uma Parceria Estratégica e Global.

A Hipótese Maximin do nosso enunciando de partida foi assim provada de acordo com os seguintes argumentos¹¹⁷²:

1) Existe uma forte e correspondida relação comercial e económica entre a UE e a China e ela tende a projectar-se na urgência de um novo Acordo de Parceria Económica (PCA) sugerido por Pequim e que se encontra, presentemente, em fase de negociação;

2) Verifica-se uma franca cooperação política entre os dois parceiros com várias iniciativas a surgirem por iniciativas das partes¹¹⁷³ para reatar o diálogo sempre que surgem problemas, desapontamentos, ou incompreensão pelas tomadas de posição do outro Parceiro, sendo disso reflexo: a) os cerca de três dezenas de diálogos estabelecidos bem como os progressos realizados pelo Mecanismo de Diálogo de Alto Nível nos domínios Comercial e Económico¹¹⁷⁴; b) a relativa facilidade com que acordos consensuais põem fim aos poucos processos que são iniciados no Mecanismo de Solução de Controvérsias na OMC onde a União Europeia e a China são reclamantes ou respondentes;

¹¹⁷² A Parceria UE-China é um compromisso bilateral envolvendo uma forte dimensão económica e comercial e diminuta noutras áreas de poder, baseada em cinco dimensões de relacionamento (dimensões comercial, económica, propriedade intelectual e de cooperação política)

¹¹⁷³ Também com a publicação de vários documentos de orientação política da Comissão Europeia e da República Popular da China que dimensionam a relação como uma “parceria estratégica global”.

¹¹⁷⁴ A criação do Mecanismo de Alto Nível para o Diálogo Económico e Comercial UE-China, proposto pelo Primeiro-ministro Wen Jiabao, na Cimeira de 2007 UE-China, e que já teve duas reuniões anuais comprova o reconhecimento, pela China, do carácter fundamental da Parceria Estratégica para os interesses da China e da Europa.

3) A análise das actas e tomadas de posição da China e União Europeia no quadro dos diálogos sectoriais de comércio e da propriedade intelectual revela que as partes nunca enquistaram em posições de ruptura, nunca usaram a política de megafone para fazer avançar as suas posições, havendo um esforço de acompanhar os progressos paralelos, pelo que é abusivo dizer-se que tais diálogos são exercícios de retórica;

4) A dimensão estratégica e de defesa é incompleta e muita embrionária nas áreas da segurança e da cooperação estratégica por razões muito diversas: ausência da presença militar europeia na Ásia; distanciamento físico da Europa e da China no chamado “continente euro-asiático”; falta de contencioso bilateral que coloque pressões de segurança; a Europa e a China não são e dificilmente serão “inimigas”; fragilidade da Política Europeia de Segurança e Defesa e dependência estratégica e militar (europeia) dos Estados Unidos e da NATO;

5) O excessivo optimismo das primeiras Comunicações da Comissão Europeia, das declarações finais das Cimeiras UE-China e do documento de política da China sobre a Europa tem sido calibrado por um esforço de focagem nas discussões bilaterais nas questões concretas e na procura de resultados, através de ajustamentos sucessivos das expectativas à realidade da cooperação.

A estratégia europeia relativamente à China tem-se revelado a mais ajustada a um país que está à procura de um papel no contexto regional e mundial e numa entidade territorial (a União Europeia)¹¹⁷⁵ que está à procura do seu próprio modelo estrutural e do que fazer com a relação com o seu aliado histórico (os Estados Unidos) e o grande vizinho do norte (a Rússia). A contenção da China sugerida por autores realistas e neoconservadores é impossível por quatro razões fundamentais: primeiro o facto da China ser um grande importador de tecnologia europeia (média e alta tecnologia); segundo por ser o maior exportador mundial com 9.6% (das exportações mundiais)¹¹⁷⁶; terceiro por constituir um grande centro de crescimento regional em que a China e os outros países asiáticos são uma espiral de desenvolvimento económico que é crucial para a economia mundial em tempos de recessão; quarto a China assumiu-se em 2009 como a segunda maior economia mundial segundo dados norte-americanos medida pelo critério da paridade do poder de compra¹¹⁷⁷.

¹¹⁷⁵ Preferimos a designação de “entidade territorial” porque a União Europeia não é uma federação, nem uma confederação do ponto de vista do direito internacional público mas um ente jurídico internacional com algumas políticas e instituições comuns mas com políticas separadas por Estados no capítulo da defesa, da economia, das políticas migratórias, fiscais e de trabalho e sem uma política externa comum.

¹¹⁷⁶ À frente da Alemanha (9% do total) e dos Estados Unidos (8.5% do total) e o segundo maior importador mundial a seguir aos Estados Unidos (8% versus 12.7%). Cf. http://www.wto.org/english/news_e/pres10_e/pr598_e.htm. Acedido em Maio de 2009.

¹¹⁷⁷ Com 8.748 triliões de U.S. dólares (cerca de 6.834 triliões de euros). CIA, *The World Factbook* in <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>

9. Bibliografia

Livros

- Akehurst, Michael. (1982, 4ª edição). *A Modern Introduction to International Law*. Londres, Boston e Sidney: George Allen and Unwin.
- Aron, Raymond. (1966). *Peace and War. A Theory of International Relations*. Nova Iorque: Doubleday e Co.
- Ash, Robert, Shambaugh, David, Takagi, Seiichiro. (2007). *China Watching: Perspectives from Europe, Japan and the United States*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Axford, Barrie, Browning, Gary K., Huggins, Richard, Rosamond, Ben. (2002, 2ª edição). *Politics: An Introduction*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Bagspy, Wesley M. (1999). *America's International Relations since World War I*. Nova Iorque: Oxford: Oxford University Press.
- Beitz, Charles. (1999, edição revista). *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Bell, Daniel. (2007). *Confucian Political Ethics*. Princeton: Princeton University Press.
- Bell, Daniel A., Hahan Chaibong. (2003). *Confucianism for the Modern World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bergsten, C. Fred, Gill, Bates, Lardy, Nicholas, Mitchell, Derek. (2006). *China the Balance Sheet. What the World Needs to Know about the Emerging Superpower*. Nova Iorque: Center for Strategic and International National Studies.
- Bernstein, Richard, Munro, Ross H. (1998). *The Coming Conflict with China*. Nova Iorque: Vintage, Random House.
- Blackburn, Simon. (1994). *Dicionário de Filosofia*. Lisboa: Gradiva.
- Brent F., Stubb, Alexander. (2003). *The European Union. Readings on Theory and Practice of European Integration*. Houdmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Breslin, Shaun. (2010). *Handbooks of China's International Relations*. Abingdon, Nova Iorque: Routledge.
- Cabestan, Jean-Pierre. (2010). *La Politique Internationale de la Chine*. Paris: Presses de la Fondation des Sciences Politiques.
- Carlsnaes. Walter, Sjursen, Helene, White, Brian. (2004). *Contemporary European Foreign Policy*. Londres, Nova Delhi: Sage Publications.
- Carr, E.H. (1946, 2ª edição). *The Twenty Years Crisis: 1919-1939*. Londres: Macmillan.
- Chan, Gordon. (2002). *The Coming Collapse of China*. Londres: Arrow, Random House.
- Chan, Steve. (2008). *China, the U.S., and the Power-Transition Theory: a Critique*. Abingdon, Nova Iorque: Routledge.
- Chen, Albert H.Y. (1992). *An Introduction to the Legal System of the People's Republic of China*. Singapura, Hong Kong: Butterworths Asia.
- Chih-Yu Shih. (1993). *China's Just World. The Morality of Chinese Foreign Policy*. Boulder e Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Cohen, Benjamim. (2008). *International Political Economy. An Intellectual History*. Princeton e Oxford: Princeton University Press.
- Confúcio. (1982). *Os Analectos*. Mem Martins: Livros de Bolso Europa-América.
- Confucius, (1983). *The analects (Lun yu)*, D.C. Lau (Trans). Hong Kong: Chinese University Press.
- Crawford, James, *The Creation of States in International Law*. Oxford: Claredon Press.

- Deng, Xiao Ping. (1981). *Fundamental Issues in Present-Day China*. Pequim: Foreign Languages Press.
- Deng, Xiao Ping. (1994). *Selected Works of Deng Xiao Ping*. Volume 3. Pequim: Foreign Languages Press.
- Dietrich, Craig. (1998, 3.a Edição). *People's China. A Brief History*. Oxford, Nova Iorque: Oxford University Press.
- Drake, H. (2000). *Jacques Delors. A Political Biography*. Nova Iorque: Routledge.
- Edmonds, Richard Louis. (2002). *China and Europe since 1978: A European Perspective*. Cambridge, Nova Iorque e Melbourne: Cambridge University Press.
- Edmonds, Richard Louis. (1999). *The People's Republic of China after 50 years*. Nova Iorque: Oxford University Press e The China Quarterly.
- Elgstrom, Ole, Smith, Michael. (2006). (Eds), *The European Roles in International Politics. Concepts and Analysis*. Londres, Nova Iorque: Routledge.
- Faust, John R., Korberg, Judith F. (1995). *China in World Politics*. Londres: Lynne Rienner Publications.
- Foot, Rosemary, Walter, Andrew. (2011). *China, the United States and Global Order*. Cambridge, Nova Iorque, Melbourne: Cambridge University Press.
- Foreign Languages Press. (2004, 5ª Edição). *Constitution of the People's Republic of China*. Pequim.
- Gertz, Bill. (2002). *The China Threat. How the People's Republic Targets America*. Washinton. DC: Regnery Publishing.
- Gilpin, Robert. (1981). *Wars & Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Gilpin, Robert. (2000). *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Gilpin, Robert. (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Gismondi, Mark D. (2008). *Ethics, liberalism and realism in international relations*. Abingdon, Nova Iorque: Routledge.
- Goldstein, Joshua S., (2005). *International Relations*. Londres: Pearson-Longman.
- Grant, Richard. (1995). *The European Union and China. A European Strategy for the Twenty-First Century*. Londres: The Royal Institute of International Affairs.
- Griffiths, Martin. (2004). *50 Grandes Estrategistas das Relações Internacionais*. São Paulo: Editora Contexto.
- Guzzini, Stefano. (1998). *Realism and International Relations and International Political Economy*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Haas, Ernst. (1968, 2ª edição). *The Uniting of Europe. Social and Political Forces 1950-7*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Hoffmann, Stanley. (1995). *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994*. Boulder: Westview Press.
- Huntington, Samuel. (1993). *Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Huton, Will. (2007). *The Writing of the Wall. China and the West in the 21st Century*. Londres: Little Brown.

- Jacques, Martin. (2009). *When China Rules the World. The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*. Londres: Allen Lane.
- Jervis, Robert. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Kagan, Robert. (2004). *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. Nova Iorque: Vintage, Random House.
- Kang, K. (2007). *China's Rising: Peace, Power and Order in East Asia*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Keohane, Robert; Nye Jr., Joseph S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little & Brown.
- Keohane, Robert. (1996). *Neorealism and its Critics*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Kukathas, Chandran e Pettit, Philip. (1990). *Uma Teoria de Justica e os seus críticos*. Lisboa: Gradiva.
- Keohane, Robert. (Ed.). (1986). *Neorealism and its Critics*. Nova York: Columbia University Press.
- Keukeleire, Stephan, MacNaughtan, Jennifer. (2008). *The Foreign Policy of the European Union*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan.
- Kegley, Jr. Charles e Wittkopf, Eugene R. (1997, 6.a Edição). *World Politics. Trend and Transformation*. Nova Iorque: St. Martin's Press.
- Kindgeberg, Charles. (1973). *The Worlds in Depression 1929-1939*. Berkeley: University of Califórnia Press.
- Kissinger, Henry. (2003). *Precisará a América de uma Política Externa?* Lisboa: Gradiva.
- Kristoff, Nicholas, Wodunn, Sherryl. (1995). *China Wakes. The Struggle for the Soul of a Rising Power*. Nova Iorque: Random House.
- Kurlantzick, Joshua. (2007). *Charm Offensive. How China's Soft Power is transforming the World*. New Haven, Londres: Yale University Press.
- Lampton, David M. (2001). *Same Bed Different Dreams. Managing US-China Relations 1989-2000*. Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press.
- Lampton, David M. (2001). *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform (1978-2000)*. Standford, California: Stanford University.
- Lampton, David M. (2008). *The Three Faces of Chinese Power. Might, Money and Minds*. Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press.
- Lardy, Nicholas R. (1998). *China's Unfinished Economic Revolution*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Lardy, Nicholas R., (2002), *Integrating China into the Global Economy*. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Lenin, V.I.. (1996). *Imperialism: The Highest Stage of Capitalism*. Londres: Pluto Press.
- Lieberthal, Kenneth. (2004, 2.a Edição). *Governing China. From Revolution through Reform*. Nova Iorque e Londres: W.W. Norton.
- Little, Richard e Smith, Michael. (2006, 3.a Edição). *Perspectives on World Politics*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Kirby, William C. (ed.). (2004). *Realms of Freedom in Modern China*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Lucarelli, Sonia, Manners, Ian (ed.). (2006). *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. Londres, Nova Iorque: Routledge.

- MacFarquar, Roderick. (1997, 2ª Edição). *The Politics of China. The Eras of Mao and Deng*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayne, Richard J.. (Eds). (1972), *Europe Tomorrow: Sixteen European Look Ahead*. Londres: Fontana.
- Mearsheimer, John. (2001). *Tragedy of Great Powers*. Nova Iorque: WW Norton Cia,
- Menzies, Gavin. (2003). *1421: The Year China Discover the World*. Nova Iorque, Toronto, Sidney, Auckland: Bantam Books.
- Miranda, Jorge. (2004, 2ª edição). *Curso do Direito Internacional Público*. S. João de Estoril: Principia.
- Morgenthau, Hans J. (1973, 5ª edição). *Politics Among Nations*. Nova Iorque: Knopf.
- Nathan, Andrew J., Gilley, Bruce. (2002). *China's New Rulers. The Secret Files*. Londres: Granta Books.
- Nau, Henry R. (2009, 2ª Edição). *Perspectives on International Relations. Power, Institutions, Ideas*. Washington: CQ Press.
- Nelsen, Brent F., Stubb, Alexander. (2003, 3ª Edição). *The European Union. Readings on the Theory and Practice of the European Integration*. Houndmills Basingstoke, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Nye Jr., Joseph S. (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. Nova Iorque: Public Affairs.
- Orbie, Jan (eds), (2008). *Europe's Global Role. External Policies of the European Union*. Surrey e Burlington: Ashgate.
- Patten, Chris. (1999). *East Meets the West*. Londres, Basingstoke e Oxford: Pan Books.
- Pogge, T.W., (1989). *Realizing Rawls*. Ithaca, Londres: Cornell University Press.
- Popper, Karl Raimund. (1974). *The Poverty of Historicism*. Londres: Routledge e Kegan Paul.
- Qian Qichen. *Tem Episodes in China's Diplomacy*. Nova Iorque: Englewood, New Jersey: Prentice-Hall.
- Quadros, Fausto. (2001). *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público: Contributo para o estudo da natureza jurídica do Direito Comunitário Europeu*. Lisboa: Almedina.
- Rainey, Lee Dian. (2010). *Confucius & Confucianism. The Essentials*. Hoboken, Nova Iorque: Willey Blackwell.
- Rawls, John. (1999, edição revista). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Rawls, John. (2000). *A Lei dos Povos*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Ribeiro, Henrique Lages. (2008). *Dicionário de Termos e Citações de Interesse Político e Estratégico. Contributo*. Lisboa: Gradiva.
- Robinson, Thomas W. e Shambaugh, David. (1994). *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Roche, Jean-Jacques. (1997, 2ª edição). *Théories des Relations Internationales*. Paris : Monchrestien, Clefs Politique.
- Rosamond, Ben. (2000). *Theories of European Integration*. Houndmills, Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Rousseau, Charles. (1974). *Droit International Public, Tome II: Les sujets de droit*. Paris: Sirey.
- Schell, Orville, Shambaugh, David. (1999). *The China Reader. The Reform Era*. Nova Iorque: Vintage Books, Random House.

- Shambaugh, David, Sandschneider, Eberhard, Zhou Hong. (2008). *China-Europe Relations. Perceptions, Policies and Prospects*. Abingdon, Nova Iorque: Routledge.
- Shambaugh, David. (2005). *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. Berkeley: University of California Press.
- Shearer, I.A. (1994, 11ª Edição). *Starke's International Law*. Londres, Boston, Dublin et alia: Butterworths.
- Shih, Chiu-Yu. (1993). *China's Just World. The Morality of China's Foreign Policy*. Boulder e Londres: Lynne Rienner Publications.
- Shirk, Susan L. (2007). *China: Fragile Superpower*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Shu-Hsien Liu. (1998). *Understanding Confucian Philosophy*. Westport, Connecticut, Londres; Prager.
- Snyder, Jack. (1993). *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press.
- Suisheng Zhao (ed.). (2000). *China and the Democracy*. Abingdon, Nova Iorque: Routledge.
- Suisheng Zhao (ed.). (2004). *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*, Armonk, Nova Iorque: M.E. Sharpe.
- Suisheng Zhao (ed.). (2008). *China-US Relations Transformed: Perspectives and Strategic Interests*. Abingdon, Nova Iorque: Routledge.
- Telò, Mario (ed.). (2007, 2ª edição). *European Union and New Regionalism*. Hampshire e Burlington: Ashgate.
- Unger, Jonathan (ed.). (2002). *The Nature of Chinese Politics. From Mao to Jiang*, Nova Iorque, Londres: M.E. Sharpe.
- Wallerstein, Immanuel. (1976). *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. Nova Iorque: Academic Press.
- Waltz, Kenneth. (2001). *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Waltz, Kenneth. (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- Wang, James C.F. (1992, 4ª edição). *Contemporary Chinese Politics* Englewood, New Jersey: Prentice-Hall International.
- Wendt, Alexandre. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wo-Lap Lam. (2006). *Chinese Politics in the Hu Jintao Era. New Leaders, New Challenges*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Wolf Jr, Charles, Yeh, K.C., Bannezai, Anil, Henry, Donald e Kennedy, Michael. (1995). *Long Term Economic and Military Trends 1994-2015: The US & Asia*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Van Evera, Stephen. (1999). *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press.
- Vilaça, J.L. da Cruz e Gorjão-Henriques, Miguel. (2002). *Tratado de Nice*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Xiaohong Lu. (2001). *Chinese Ambassadors. The Rise of Diplomatic Professionalism since 1949*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Yahuda, Michael. (2004, 2ª edição). *The International Politics of the Asia-Pacific*. Abingdon, Nova Iorque: Routledge Curzon.
- Zakaria, Fareed. (2008). *The Post-American World*. Londres: Allen Lane.
- Zielonka, Jan. (1998). *Paradoxes of European foreign policy*. The Hague: Kluwer Law International.

Artigos

- Algieri, Franco. (2002). E.U. External Economic Relations with China since 1978: an Institutional Perspective. In Edmonds, Richard Louis, *China and Europe since 1978: A European Perspective* (pp. 64-74). Nova Iorque e Melbourne: Cambridge University Press.
- Barysch, Katinka. (2004, Dezembro - 2005, Janeiro). The EU and China, *Centre for European Reform Bulletin*, in www.cer.org.uk.
- Barysch, Katinka, Leonard, Charles, Leonard, Mark. (2005, Maio). *Embracing the Dragon. The EU's partnership with China* (pp. 1-46). Londres: Center for European Reform, in http://www.cer.org.uk/pdf/p_610_dragon_partnership.pdf.
- Bersick, Sebastian. (2006, 22-23 de Março). The EU's Approach to East Asia: Strategic and Systemic Implications for the new EU Member States. Comunicação à Conferência "Asian Economic Development and the European Union: Viewpoint of the new EU Member Countries in www.eias.org/research/2006/Vil_journal.pdf
- Blum, Samantha. (2003). China's views of US Hegemony, *Journal of Contemporary China*, 12, 35, 239-264.
- Brzezinski, Zbigniew. (2000, Primavera). Living with China, *The National Interest*, 1-13, in www.findarticles.com.
- Cabestan, Jean-Pierre. (2006). EU-China relations and the United States, *Asia Perspective*, 30, 4, 11-30.
- Callahan, William. (2007, Agosto-Outubro). Future Imperfect: The European Union's Encounter with China (and the United States), *Journal of Strategic Studies*, 30, 4-5, pp. 777-807.
- Cameron, Fraser e Zheng Yongnian. (2007). Key Elements of a Strategic Partnership, in Crossick, Stanley, *China-EU: A Common Future* (pp. 3-14). Londres: World Scientific Press, in http://www.worldscibooks.com/etextbook/6491/6491_chap01.pdf.
- Casarini, Nicola. (2006, Outubro). The Evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership?, *International Security Studies, Occasional Paper*, nº 64, 1-50.
- Casarini, Nicola. (2007, Setembro). The International Politics of the Chinese Arms Embargo Issue, *The International Spectator*, 42, 3, 372-3.
- Chenghong Li. (2007, Agosto). Limited Defensive Strategic Partnership: Sino-Russian rapprochement and the driving forces, *Journal of Contemporary China*, 16, 52, 477-497.
- Chen Zhimin. (2005, Fevereiro). Nationalism, Internationalism and Chinese Foreign Policy, *Journal of Contemporary China*, 14, 42, 33-51.
- Christensen, Thomas Jay. (1996, Setembro-Outubro). Chinese Realpolitik? Reading Beijing Worldview, *Foreign Affairs*, 75, 5, 37-52.
- Cotter, Andrew e Gottwald, Jörn-Carsten. (2008, Primavera). The European Union and the People's Republic of China: Who's Changing Whom, *Social Journal*, 149-153.
- Crossick, Stanley. (2005, Maio). Toward a China-Europe Alliance, *Far Eastern Economic Review*, 168, 5. Abi/Inform Global.
- Crossick, Stanley, Cameron, Fraser, Berkofsky, Axel. (2005). EU-China Relations: Towards a Strategic Partnership, *European Policy Centre (EPC)*, Bruxelas: Bélgica, pp. 1-48.
- Dai Xiudian. (2006). Understanding EU-China Relations-an uncertain partnership in the making, *Research Paper 1-2006, Centre for European Union Studies*, Hull, Grã-Bretanha: University of Hull, pp. 1-33, in www2.hull.ac.uk/fass/pdf/Politics-Daipaper.pdf
- Dreyer, June Teufel. (2002). Encroaching On the Middle Kingdom? China's View of Its Place in the World, *Research Paper*, pp. 98-106, in http://www3.baylor.edu/Asian_Studies/dreyer.pdf

Economy, Elizabeth, Segal, Adam. (2009, Maio-Junho). The G-2 Mirage. Why the United States and China Are not Ready to Upgrade Ties, *Foreign Affairs*, 88, 3, 14-23.

Evenett, Simon J. (2007, Abril). EU Commercial Policy in a Multipolar Trading System, *Instituto Suíço de Economia Internacional e Aplicada*, Universidade de St. Gallen, *Discussion Paper n° 2007-15*. St. Gallen (Suíça), pp. 143-155, in <http://www.evenett.com/research/articles/EUTradeMultipolarWorld.pdf>

Feng, Zhongping. (2008, Maio). A Chinese Perspective on China-Europe Relations. In Grevi, Giovanni e Vasconcelos, Álvaro (edt), *Partnerships for Effective Multilateralism. EU Relations with Brazil, China, India and Russia* (pp. 77-86). Chaillot Paper n° 109. Paris: Institute for Security Studies, <http://www.iss.europa.eu/>

Feng, Jianwu. (2000, Junho). China's Relationship with the U.S. and the EU in the Twenty-First Century, *Weatherhead Center for International Affairs* (pp. 1-65). Harvard, Harvard University, in <http://www.wcfia.harvard.edu/fellows/papers/1999-00/jianwu.pdf>

Ferdinand, Peter. (1995). Economic and Diplomatic Interactions between the EU and China. In Grant, Richard, *The European Union and China. A European Strategy for the Twenty-First Century*. Londres: The Royal Institute of International Affairs.

Fergusson, Nial. (2003, Setembro-Outubro). Hegemony or Empire, *Foreign Affairs*, 82, 5, 154-161.

Fukuyama, Francis e McFaul, Michael. (2007, Junho). Should Democracy Be Promoted or Demoted?" *The Washington Quarterly*, 31, 1, 23-45.

Fukuyama, Francis. (1995). Confucionism and Democracy, *Journal of Democracy*, 6, 2, 20-33.

Geeraerts, Gustaaf and Holslag, Jonathan. (2007, Novembro). China and Europe: The Myth of a Postmodern World, *Brussels International China Center Studies*, Asia Paper, *BICCS Background Paper*, (vol. 2), pp. 1-9, in <http://www.vub.ac.be/biccs/publications.htm>

Gill, Bates. (2001, 3 de Agosto). Contrasting Visions: United States, China and World's Order. Remarks before the US China Security Review Commission. In www.brookings.edu/views/testimony/gill/20010803.pdf

Gill, Bates. (2008). China-Europe Relations. A Report of the CSIS Freeman Chair in China Studies Implications and Policy Responses for the United States, *CSIS-Centre for Strategic & International Studies*, pp. 1-61, in www.csis.org

Glaser, Bonnie S. (2006, 12 de Janeiro). US-China Relations: China Welcomes Bush and Ponders a U.S. Invitation to be a Responsible Stakeholder, *Comparative Connections*, <http://csis.org/>

Glaser, Bonnie S. (2006, 2 de Fevereiro). Sino-US Relations: Drawing Lessons from 2005, *Pacific Forum CSIS*, PacNet n° 4, in www.csis.org/pacfor

Glaser, Bonnie e Murphy, Daniel. (2007, 6 de Dezembro). China and the USS Kitty Hawk, *CSIS-Center for Strategic & International Studies*, in www.csis.org

Glen, Carol M., Murgu, Richard C. (2007). EU-China relations: balancing political challenges with economic opportunities, *Asia-Europe Journal*, 5, 3, 331-344.

Godement, François. (2008, Março). China rising: can there be a European strategy?, *The Korean Journal of Defense Analysis*, 20, 1, 63-76.

Godement, François. (2006, Dezembro). Neither hegemon nor soft power: China's rise at the gates of the West. In Zaborowski, Marcin (edt), *Facing China's rise: Guidelines for an EU Strategy* (pp. 51-70). Chaillot Paper n° 94. *Institute for Security Studies*, <http://www.iss.europa.eu/>

Godement, François. (2008, Maio). The EU and China: a Necessary Partnership. In Grevi, Giovanni e Vasconcelos, Álvaro (Eds), *Partnerships for Effective Multilateralism, EU Relations with Brazil, China, Índia and Rússia* (pp. 59-75). Chaillot Paper n° 109, Institute for Security Studies, in <http://www.iss.europa.eu/>

Goldstein, Avery. (2001, Dezembro). Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging, *The China Quarterly*, 168, 835- 864.

Grant, Charles e Barysch, Katinka. (2008, Maio). Can Europe and China Shape a new World Order?, *Centre for European Reform*, pp. 1-104.

Grant, Charles, (2009, Julho). Is Europe doomed to fail as a power?, *Centre for European Reform*, http://www.cer.org.uk/pdf/essay_905.pdf

Griffin, Christopher e Pantucci, Raffaello. (2006, Inverno-2007, Primavera). A Treacherous Triangle? China and the Transatlantic Alliance, *SAIS Review*, XXVII, 161-170.

Hachigian, Nina, Chen, Winny e Beddor, Christopher. (2009, Novembro). In China's New Engagement in the International System. In the ring, but punching below its weight, *Centre for American Progress*, in http://www.americanprogress.org/issues/2009/11/pdf/chinas_new_engagement.pdf.

He, Kai. (2006, 22 de Março). Neoclassical Realism and China's Foreign Policy. Comunicação, San Diego, Town & Country Resort and Convention Centre California, in http://www.allacademic.com/meta/p99226_index.html.

Hess, Christian A. (2010). Keeping the past alive: the use of history in China's Foreign Policy. In Breslin, Shaun. *Handbook of China's International Relations*. Londres e Nova Iorque.

Hill, C. (1993). European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model – or Flop?. In Rummer, R. (ed.), *The Evolution of an International Actor*. Boulder e Londres: Westview Press.

Holslag, Jonathan. (2006, Inverno). The European Union and China: The great disillusion, *European Foreign Affairs Review*, 11, 555-580.

Holsti, K. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy, *International Studies Quarterly*, 14, 233-309.

International Relations. (2005, Setembro). Conversation in International Relations with Robert Gilpin, *International Relations*, 19, 3, 361-372.

Jacobsen, Carl. (1998, Inverno). Russia-China: The new 'strategic partnership', *European Security*, 7, 4, 1-11.

Jiang, Shixue. (2009, 11 de Julho). The Chinese Foreign Policy Perspective, *China and Latin America*, in <http://blog.china.com.cn/jiangshihue/art/867982.html>

Johnston, Alastair Iain. (2003, Primavera). Is China a Status Quo Power?, *International Security*, 27, 4, 5-56.

Jung, Kim Dae. (1994). Is Culture Destiny? The Myth of Asia's Anti-Democratic Values, *Foreign Affairs*, 73, 6, 189-194.

Kagan, Robert. (2002, Junho). Power and Weakness, *Policy Review*, 113, in www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/kagan.htm

Kaplan, Robert. (2005, Junho). How we would fight China", *The Atlantic*, in <http://www.theatlantic.com>

Kaplan, Robert D. (2010, 20 de Abril). The Geography of Chinese Power, *The New York Times*.

Kavalsky, Emilian, (2007, Novembro). Partnership or Rivalry between EU, China and India, *European Law Journal*, 13, 6, 839–856.

Kurlantzick, Joshua. (2007, 6 de Setembro). China's Latest Export: Soft Power, *Los Angeles Times*, transcrito pelo Carnegie Endowment for International Peace, in www.carnegieendowment.org

Kurlantzick, Joshua. (2009, 5 de Março). China's Modern Authoritarianism, Carnegie Endowment for International Peace e Wall Street Journal, in www.carnegieendowment.org

Lampton, David M. (2003, Inverno). The Stealth Normalization of US-China Relations, *The National Interest*, 73, in http://findarticles.com/p/articles/mi_m2751/is_73/ai_109220699/

- Lanxin Xiang. (2003), China's Eurasian Experiment, *Survival*, International Institute of Strategic Studies, 46, 2, 109-122.
- Layne, Christopher. (1993, Primavera). The Unipolar Illusion: Why New Great Powers will Rise, *International Security*, 17, 4, 5-51.
- Li Cheong. (2007), Limited Defensive Strategic Partnership : Sino-Russian Raprochement and the Driving Forces, *Journal of Contemporary China*, 16, 52.
- Lisbonne-de Vergeron, Karine. (2007, Novembro). Contemporary Chinese Views of Europe. Grã-Bretanha: Chatham House, Royal Institute of International Affairs, pp. 1-81.
- Lisbonne-de Vergeron, Karine. (2008, 14 de Abril). The Strategic Aspects of EU-China Commercial and Monetary Relations, *European Issues* nº 8, Fundação Robert Schuman, in <http://www.robert-schuman.eu/pdf.lettre.php?num=343&lg=en>
- Lorca-Susino, Maria, (2008, Março). The EU-China Trading Economic Relationship is not a zero-sum game, *Miami-Florida European Union Center of Excellence*, Munich Personal R3epPEc Archive, Paper nº 7951, pp. 1-8, in http://mpira.ub.uni-muenchen.de/7951/1/MPRA_paper_7951.pdf
- Lu Xin. (2008). Chinese-European Security Cooperation: how much a Common Denominator of Interests. in Lange, Klaus (ed.), *European-Chinese Security Cooperation: Possibilities and Limits*", *Studies and Comments*, 6, Hanns Seidel Foundation.
- Ma, Perry W. (1999). China's view of Europe – A Changing Perspective?, *Europa*, 3, 1, in <http://web.archive.org/web/20070312222551/http://www.intellectbooks.com/europa/number7/china.htm>.
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?, *Journal of Common Market Studies*, 40, 2, 235-258.
- Mearsheimer, John J. (1990, Verão). Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War, *International Security*, 15, 1, 5-56.
- Mearsheimer, John S. (1994, Inverno). The False Promise of International Relations, *International Security*, 19, 3, 5-49.
- Medeiros, Evans S. (2005-2006, Inverno). Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability", *The Washington Quarterly*, 29, 1, 1-24, in http://www.twq.com/06winter/docs/06winter_medeiros.pdf
- Medeiros, Evan. (2007, 4.o Trimestre). China's International Behaviour Activism, Opportunism and Diversification, *JFQ*, 47.
- Men, Jing. (2008, 5 e 6 de Maio). EU-China Relations: Problems and Promises. Comunicação apresentada a conferência realizada na Dalhousie University "The EU as a Global Actor" e apoiada pela Comissão Europeia. In Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series 8, 13, Junho de 2008, in <http://www6.miami.edu/eucenter/publications/MenEUChinalong08edi.pdf>
- Messner, Dirk. (2007). The European Union: Protagonist in a Multilateral Order or Peripheral Power in Asia-Pacific Century? *International Politics and Society* in www.fes.de/internationaldepolitik
- Ming Wan. (2007, Setembro). The United States, Japan, and the European Union: comparing political economy approaches to China, *The Pacific Review*, 20, 3, 397-421.
- Minxin Pei. (2007, 11 de Dezembro). An Unlikeley New Ally, *Newsweek*, in www.newsweek.com
- Möller, Kay, (2002). Diplomatic Relations and Mutual Strategic Perceptions: China and Europe. In Edmond, Richard Louis, *China and Europe since 1978: A European Perspective* (pp.10-32). Nova Iorque e Melbourne: Cambridge University Press.
- Möller, Kay (2006, Fevereiro). Europe's Policy: Neither Multipolar nor Multilateral. In Gudrun Wacker (ed), *China's Rise: the Return of Geopolitics?* (pp. 68-73). Berlim: Instituto Alemão de Estudos Internacionais e Estratégicos, SWP.

- Möller, Kay.,(2006), Studies of China's Foreign and Security Policies in Europe. In Ash, Robert, Shambaugh, David e Seiichiro Takagi, *China Watching. Perspectives from Europe, Japan and the United States*. Londres e Nova Iorque, Routledge, pp. 183-184.
- Narramore, Terry. (2008, Março). China and Europe: Engagement, Multipolarity and Strategy“, *The Pacific Review*, 21, 1, 87-108 in <http://eprints.utas.edu.au/6972/1/China.Europe.PR.pdf>
- Neves, Miguel Sousa. (1995). Towards a Common China Policy for the EU: a Portuguese Perspective. In Grant, Richard, *A European Strategy for the Twenty-First Century*. Londres: The Royal Institute of International Affairs.
- Nye Jr, Joseph S. (2006, 16 de Março). The Future of US-China Relations, *Pacific Forum CSIS, PacNet*, 10, in www.csis.org/pacfor
- Nye Jr., Joseph S. (2011, 25 de Março). China's Repressions Undoes its Charm Offensive, *The Washington Post*.
- Orbie, Jan. (2008). A Civilian Power in the World. Instruments and Objectives in European Union External Policy. In Orbie, Jan (eds). *Europe's Global Role. External Policies of the European Union*. Surrey e Burlington: Ashgate.
- Pan, Esther. (2005, 11 de Novembro). The U.S.-China Relationship: Policy Goals, *Council of Foreign Relations*, in <http://www.cfr.org/publication/9205>
- Patrick, Steward M. (2009, 10 de Novembro). China's Role in the New Era of Engagement, *Council of Foreign Affairs*, Expert Brief in www.cfr.org
- Pfaff, William. (2001, Janeiro-Fevereiro). The Question of Hegemony, *Foreign Affairs*, 80, 1, 221-232.
- Quansheng Zhao, (1997, Inverno). Chinese Foreign Policy in the Post-Cold Era, *World Affairs*, 159, 3, in www.gsm.pku.edu.cn/UserFiles/Chinese Foreign Policy.doc
- Quansheng Zhao e Guoli Liu (2007, Agosto-Outubro). The Challenges of a Rising China, *The Journal of Strategic Studies*, 30, 4-5, 639-682.
- Qing Cao, (2007). Confucian Vision of a New World Order?: Culturalist Discourse, Foreign Policy and the Press in Contemporary China, *International Communication Gazette*, 69, 5, 431-450.
- Rice, Condoleezza. (2000, Janeiro-Fevereiro). Life After the Cold War, *Foreign Affairs*, 79, 1, in <http://www.hoover.org/publications/hoover-digest/article/6947n>
- Rosecrance, Richard. (1998). The European Union: A New type of International Actor. In Zielenka, J., (Eds). *Paradoxes of European Foreign Policy*. The Hague: Knulwer Law International.
- Rosecrance, Richard. (2010, Maio-Julho). The case for a Transatlantic Economic Union, *Foreign Affairs*, 89, 3, 42-50
- Rudolf, Peter. (2006, Fevereiro). China's Rise and the United States: Perception and Strategy. In Stiftung Wissenschaft und Politik, *China's Rise: The Return of Geopolitics?*, in <http://www.isn.ethz.ch>
- Saunders, Philip. (2006, Junho). China's Global Activism: Strategy. Drivers and Tools, *Institute for National Strategy Studies*, National Defense University, *Occasional Paper*, in [w.ndu.edu/inss/symposia/pacific2006/saunders.pdf](http://www.ndu.edu/inss/symposia/pacific2006/saunders.pdf)
- Sautenet, Antoine. (2007, Novembro). The Current Status and Prospects of the Strategic Partnership between the EU and China: Towards the Conclusion of a Partnership and Cooperative Agreement, *European Law Journal*, 13, 6, 707-710.
- Scissors, Derek. (2009, Maio-Junho). Deng Undone. The Costs of Halting Market Reform in China, *Foreign Affairs*, 88, 3, 24-39.
- Segal, Gerald. (1979, Setembro-Outubro). Does China Matter?, *Foreign Affairs*, 78, 5, 24-36.

- Shaohua Hu, (2000). Confucianism and Western Democracy. In Suisheng Zhao (edi.), *China and Democracy. Reconsidering the Prospects for a Democratic China*. Nova Iorque e Londres: Routledge.
- Shambaugh, David. (2001, Outono). China or America: Which is the Revisionist Power, *Survival*, 43, 3, 25-30.
- Shambaugh, David. (2004, Setembro). China and Europe: the Emerging Axis, *Current History*, 243-248.
- Shambaugh, David. (2005, Verão). The New Strategic Triangle: U.S. and European Reactions to China's Rise, *The Washington Quarterly*, 28, 3, 7-25.
- Shambaugh, David, (2004-2005, Inverno). China engages Asia. Reshaping the World Order", *International Security*, 19, 3, 64-99.
- Shambaugh, David. (2007, Abril). China and the U.S.: To Hedge or to Engage, *Yale Global*, online, in <http://yaleglobalyale.edu>
- Shambaugh, David. (2008, Junho). Seeing the Big Picture. In Shambaugh, David, Wacker, Gfardrum (Eds). *American European Relations with China. Advancing Common Agendas*. SWP, Research Paper. Berlin: Instituto Alemão de Assuntos Estratégicos e Internacionais, pp. 11-23.
- Shen Wei. (2008, Julho). In the Mood for Multilateralism? China's Evolving Global View, *Centre Asie Ifri, Working Paper*, in www.ifri.org
- Shih, Chih-yu. (2005, Outubro). Breeding a reluctant dragon: can China rise into partnership and away from antagonism, *Review of International Studies*, 31, 755-744.
- Slaughter, Anne-Marie. (1997, Setembro-Outubro). The Real World, *Foreign Affairs*, 76, 5, 187-197.
- Smith, Karen. (2003-2004, Inverno-Primavera). The European Union: a Distinctive Actor in International Relations, *The Brown Journal of World Affairs*, IX, 2, 103-113, in www.watsoninstitute.org
- Söderbaum, Frederik. (2007, 2ª edição). African Regionalism and EU-African Interregionalism. In Telò, Mário, *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in Post-Hegemonic Era* (pp.196-7). Burlington: Ashgate.
- Spence, Timothy. (2003). Towards an European Federal Europe, *International Affairs Review*, XI, 1, 76-93.
- Strange, Susan. (1970, Abril). International Economics and International Relations: a case of Mutual Neglect, *International Affairs*, 46, 2, 304-315.
- Sutter, Robert. (2008, Fevereiro). Converging Chinese and U.S. "Gulliver strategies" in Asia: Implications for U.S. Policy, *Pacific Forum CSIS, PacNet n° 13*, in www.pacforum.org
- Sutter, Robert. (2003-2004, Inverno). Why does China Matter?, *The Washington Quarterly*, pp. 75-89.
- Swaine, Michael D. (2005, 16 de Novembro). How is the U.S. Responding to China's Growing Influence and Capabilities?. Comunicação à Conferência CEIP-CRF "U.S. Policy Toward China: Is It Changing?" in <http://www.carnegieendowment.org/2007/07/17/chinese-military-modernization-and-taiwan-s-security/21z>
- Van Oudenaren, John. (2003, Fevereiro-Março). What is Multilateral, *Policy Review*, in <http://www.hoover.org/publications/policyreview/3449941.html>
- Walt, Stephen M. (1998, Primavera). International Relations: One World, Many Theories, *International Relations*, 110, edição especial, 29-46.
- Wan Ming. (2007, 3 de Setembro). The United States, Japan and the European Union: comparing political economy approaches to China, *The Pacific Review*, 20, 3, 397-421.

Wang Jisi. (s/data). Multipolarity versus Hegemonism: Chinese views of International Politics, *China Strategy and Management Research Contact*, in www.cssm.org.cn.

Wang Jisi. (2005, Setembro-Outubro). China's Search for Stability with America, *Foreign Affairs*, 84, 5, in <http://www.foreignaffairs.com/issues/2005/84/5>

Ward, Adam. (2003, Outubro). China and America: Trouble Ahead?, *Survival*, 45, 3, 35-56.

Wei Shen. (2008, Julho). In the Mood for Multilateralism? China's Evolving Global View, *Centre Asie Ifri, Working Paper*, 1-12, in www.ifri.org

Wilkins, Thomas. (2008, Agosto). Russo-Chinese Strategic Partnership: A New Form of Security Cooperation?", *Contemporary Security Policy*, 29, 2, 358-383.

Wong Jisi. (s/data). Multipolarity versus Hegemonism: Chinese views of International Relations, *China Strategy and Management Research Contact*, in www.cssm.org.cn

Wong, Reuben. Forging Common EU Policies on China. In Deighton, Anne e Bossuat, Gérard (Eds), *The EC/EU: a world security actor?* (pp.70-91). Paris: Éditions Soleb, in <http://www.soleb.com/pdf/cergy-securite/cergy-security.pdf>

Wong, Reuben. (2006, 3 de Abril). China Policy: another European-US rift, *Workshop "EU as a Global Actor"*. Washington: Syracuse University EU Center, in <http://ap3.fas.nus.edu.sg/fass/polwongr/>

Wong, Reuben. (2008). Towards a Common European Policy on China?. Economic, Diplomatic and Human Rights Trends since 1985, *Current Politics and Economics of Asia*, 17/1, número especial *The European Union and Asia*, 155-181.

Yahuda, Michael, (1994). China and Europe: The significance of a Secondary Relationship. In Robinson, Thomas W. e Shambaugh, David (Eds), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (pp. 266-282). Oxford: Clarendon Press.

Yahuda, Michael. (2007, Setembro). China's Foreign Policy Comes of Age, *The International Spectator*, 42, 3, 337-350, in <http://www.iai.it/pdf/articles/yahuda.pdf>

Ying Ma, (2002, Fevereiro e Março). China's America Problem, *Policy Review*, 111, in <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/7914>

Yong Deng. (2007, Agosto-Outubro). Remolding Great Power Politics: China's Strategic Partnerships with Russia, the European Union and India, *The Journal of Strategic Studies*, 30, 4-5, 863-903.

Zhang Wei-Wei. (2009, 1 de Outubro). Eight Ideas behind China's Success, *The New York Times*.

Zhao, Quansheng e Liu, Guoli. (2007, Agosto-Outubro). The Challenges of a Rising China, *The Journal of Strategic Studies*, 30, 4-5, 585-608.

Zhao, Quansheng. (1997, Inverno). Chinese Foreign Policy in the Post-Cold War Era, *World Affairs*, 159, 3, 114-128, in www.janeliunas.lt/

Zhu Liqun, (2006, Maio), Sino-EU Relations: a Chinese Perspective, *GIS Working Paper n°19*, Hong Kong Baptist University, pp. 1-24, in www.hkbu.edu.hk/~gis02/19_ZHU.pdf.

Zoellick, Robert B. "An Era of Change", *Foreign Affairs*, vol. 79, n° 1, Jan-Fev. 2000.

Documentos internos da União Europeia

Comissão Europeia, "Uma Política de longo prazo para as relações Europa-China", COM (1995) 279 *final*, in http://eceuropa.com/comm/external_relations/china/com95_279en.pdf

Comissão Europeia, "Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a execução da Comunicação "Desenvolvimento de uma parceria global com a China", COM (2000) 552 *final*, 8 de Setembro de 2000, in http://europa.eu.int/comm/external_relations/china

Comissão Europeia, "Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – A estratégia da UE para a China: Implementação da Comunicação de 1998 e passos seguintes para uma mais

efectiva política da União Europeia””, COM (2001)265 *final*, Bruxelas, 15 de Maio de 2001, in http://europa.eu.int/comm/external_relations/china

Comissão Europeia, “Estratégia de Segurança Europeia” apresentada por Javier Solava no Conselho Europeu de Salónica em 20 de Junho de 2003 in http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_en.htm

Comissão Europeia, Direcção Geral de Relações Externas, “Uma análise dos diálogos sectoriais entre a China e a Comissão Europeia”, in http://collection.europarchive.org/dnb/20070702132253/http://ec.europa.eu/external_relations/china/intro/sect.htm

Comissão Europeia, “Análise geral da política externa da União Europeia para com a China”, Relações Externas, Setembro de 2003, in http://www.eeas.europa.eu/china/index_en.htm

Comissão Europeia, Documento de orientação da Comissão para transmissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, “Aprofundamento da parceria - Desafios e interesses comuns no âmbito das relações UE-China. Actualização das comunicações da Comissão Europeia de 1998 e de 2001 sobre as relações UE-China”, COM (2003) 533 *final*, Bruxelas, 10 de Setembro de 2003, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0533:PT:HTML>

Comissão Europeia, “Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – União Europeia-China: parceiros próximos, responsabilidades crescentes”, SEC (2006)zzz, 24 de Outubro de 2006, in http://ec.europa.eu/comm/external_relations/china/intro/index.htm

Comissão Europeia, Relações Comerciais União Europeia-China”, *Questões Comerciais*, disponível em <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/china/>

Comissão Europeia, “Análise geral dos diálogos sectoriais entre a República Popular da China e as Comunidades Europeias”, Relações Externas, in www.eeas.europa.eu/china/sectoraldialogue_en.htm

Comissão Europeia, “Análise das reformas económicas da China e das negociações da Organização Mundial de Comércio”, *Questões Comerciais*, in <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/china/chr.htm>

Tratado de Lisboa, Jornal Oficial nº 2007/C 306/01, 17 de Dezembro de 2007 in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:EN:PDF>

Conselho Europeu, “Comunicado Conjunto da Quinta Cimeira UE-China”, Copenhaga, 24 de Setembro de 2002, ref. 12335/02, in <http://ue.eu.int>

Conselho Europeu, “Comunicado Conjunto da Sexta Cimeira UE-China”, Pequim, 30 de Outubro de 2003, in <http://ue.eu.int/Newsroom>

Conselho Europeu, “Comunicado Conjunto da Sétima Cimeira UE-China”, ref. 15065/04, 8 de Dezembro de 2004, in <http://ue.eu.int/Newsroom>

Conselho Europeu, “Declaração Conjunta da União Europeia e da República Popular da China sobre Não-Proliferação e Controle de Armamento”, ref. 15854/04 REV1, 8 de Dezembro de 2004, in <http://ue.eu.int/Newsroom>

Conselho Europeu, “Declaração União Europeia-Estados Unidos como melhorar a cooperação nos campos da não proliferação e da luta antiterrorista”, Washington, 20 de Junho de 2005, in <http://eu.eu.int/Newsroom>

Conselho Europeu, “Comunicado Conjunto da Oitava Cimeira UE-China”, ref. 11923/05, Pequim, 5 de Setembro de 2005, in <http://ue.eu.int/Newsroom>

Conselho Europeu, “Comunicado Conjunto da Nona Cimeira UE-China”, Helsínquia, 9 de Setembro de 2006, in <http://www.gov-news.org/>

Convenção Europeia, Declaração de Laeken sobre o Futuro da Europa, in <http://european-convention.eu.int/pdf/1knpt.pdf>

Presidência da UE, “Declaração Conjunta da Décima Cimeira China-UE”, 3 de Dezembro de 2007, in www.eu2007.pt

Conselho Europeu, Documento 14146/2/08, VER., 27 de Novembro de 2008, Relatório sobre os direitos humanos, www.consilium.europa.eu/uedocs

Conselho Europeu, Directrizes da União Europeia para os Diálogos de Direitos, http://eeas.europa.eu/dlegations/china/documents/eu_china/human-rights/guidelines3_eu.pdf.

Conselho Europeu, Comunicado de Imprensa 10234/09, “Comunicado Conjunto da Décima Primeira Cimeira UE-China”, 20 de Maio de 2009, in <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>

Delegação da Comissão Europeia na China, “Mandelson visita o Gabinete da Propriedade Intelectual do Conselho de Estado da China. Exige acção dura chinesa contra a contrafacção, transferência de tecnologia bem como o pagamento de *royalties*”, in www.delchn.cec.eu.int

Declarações políticas da República Popular da China

Hu Jintao, “Relatório ao 17º Congresso do Partido Comunista Chinês “Levantar bem alto a bandeira do socialismo de características chinesas e lutar por novas vitórias em criar uma sociedade moderadamente próspera em todas as dimensões”(Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive for new Victories in Building a Moderality Prosperous Society in all respects), 15 de Outubro de 2007, in <http://dfi.fjzs.edu.cn/bencandy-htm-fid-23-id-101-page-1.htm>

Discurso do Primeiro-ministro Wen Jiabao no “Encontro de Alto Nível das Nações Unidas sobre as Metas do Milénio”, 26 de Setembro de 2008, in <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90883/6507164.html>

Wen Jiabao, Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, “Entrevista do Primeiro-ministro Wen Jiabao à imprensa”, 9 de Setembro de 2006 in <http://www.china-botschaft.de/det/zt/t270969.htm>

Jiang Zemin, “Relatório ao 15º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês”, 12 de Setembro de 1997, in www.fas.org/news/china/1997/970912-prc.htm

Consulado-Geral da República Popular da China no Rio de Janeiro, “Política Externa Pacífica de Independência e de Auto-Decisão”, acedido em 30 de Outubro de 2009, in www.consulado-china-rj.org.br

Missão Permanente da República Popular da China junto das Nações Unidas, “Presidente Hu participa na cerimónia de boas vindas presidida pelo Presidente Bush”, 20.04.2006, in <http://www.china-un.org/eng/zt/hfm/t248332.htm>

Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, “China’s EU Policy Paper”, Outubro de 2003, in <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t27708.htm>

Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, “China: uma política externa independente e de paz”, 18 de Agosto de 2003, in <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24881.htm>

Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, “Livro Branco sobre Direitos Humanos na China”, 2001, in <http://www.china.org.cn/e-white/7/index.htm>

Foreign Languages Press, “Discurso pelo chefe da delegação da RPC, Deng Xiao Ping, à sessão especial da Assembleia-geral das Nações Unidas”, 10 de Abril de 1974, in www.marxists.org/reference/archive/deng-Xiao Ping/1974/04/10.htm

Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, Entrevista dada pelo Primeiro-ministro Wen Jiabao `a imprensa, 9 de Setembro de 2006, in <http://www.chinabotschaft.de/det/z5/270969.htm>

Song Zhe, “Prosperidade e desenvolvimento criando oportunidades para mútuo benefício e cooperação mutuamente vantajosa”, 28 de Setembro de 2009, in <http://www.mfa.gov.cn/eng/errorpath/t607927.htm>

Song Zhe, Chefe da Missão da RPC, “Entrevista dada pelo Sr, Song Zhe, nas Comunidades Europeias ao Euronews”, 25 de Julho de 2008, via <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zwjg/zwbd/t460712.htm>

Missão da República Popular da China nas Comunidades Europeias, “Discurso do Embaixador Song Zhe, Chefe da Missão da RPC na União Europeia a propósito do Diálogo Político “Cimeira UE-China: um novo recomeço?”, 12 de Junho de 2000, in www.chinamission.be/eng/jd/t567437.htm

Missão da República Popular da China na União Europeia, nota nº 15, 26 de Maio de 2009, in <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cebe/chn/stxw/t564558.htm>

Embaixada da República Popular da China nos Estados Unidos, “Comunicado Conjunto da República Popular da China e dos Estados Unidos de 17 de Agosto de 1982”, in <http://www.china-embassy.org/eng/zmgx/zywj/t36258.htm>

Declarações Políticas e Relatórios dos Estados Unidos

Presidente dos Estados Unidos, Presidente George W. Bush, APEC 2007, Comunicado de Imprensa, 6 de Setembro de 2007 in <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/09/20070906-1.html>

GPO Access, Presidente dos Estados Unidos, Discurso da União 2002, in <http://www.gpoaccess.gov/sou/index.html>

Presidente dos Estados Unidos, A Estratégia de Segurança Externa dos Estados Unidos da América, Setembro de 2002, in http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nss_sep2002.pdf

Departamento da Defesa, Relatório Anual ao Congresso, “The Military Power of the People’s Republic of China 2005”, in <http://www.defense.gov/news/jul2005/d20050719china.pdf>

Governo dos Estados Unidos, Zoellick, Robert, “Whither China; From Membership to Responsibility? Remarks to National Committee on US-China Relations”, Nova Iorque, 21 de Setembro de 2005, in <http://www.asiaing.com/whither-china-from-membership-to-responsibility.html>

Congresso dos Estados Unidos. Subcomité da Ásia Oriental e do Pacífico. Declarações de Christopher R. Hill, Sub-Secretário para a Ásia Oriental e Assuntos do Pacífico, “Emergência da China na Ásia-Pacífico e consequência económicas e de segurança para os Estados Unidos”, 7 de Junho de 2005, in http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2005_hr/050607.hill.pdf

NIT, Gabinete do Secretário para a Imprensa, Comunicado de Imprensa do Presidente Clinton e do Presidente Jiang Zemin, 27 de Junho de 1998, in <http://www.nti.org/db/china/engdocs/cjpc0698.htm>

Departamento de Estados dos Estados Unidos, Gabinete para os Assuntos da Ásia Oriental e do Pacífico, Factos sobre Relações Estados Unidos-China, 20 de Junho de 1997, acessível via http://www.state.gov/www/regions/eap/fs_us_china_relations.html

Missão dos Estados Unidos da América na União Europeia, “EU Arms Embargo against China”, 17 de Novembro de 2004, in <http://useu.usmission.gov/>